

Las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo*

Andrew F. Cooper

Las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo es un tema de gran relevancia para académicos y diplomáticos; sin embargo, ni resulta sencillo ni se presta para análisis y respuestas simples. Se trata de uno de los temas más complejos y significativos de las relaciones internacionales contemporáneas que debe ser estudiado en diferentes niveles.

Divergencias históricas

Para empezar, hay que decir que el énfasis actual en las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo es distinto al análisis clásico que daba por sentado que en el sistema internacional sólo existiría una gran potencia en ascenso. Tal fue el caso de Gran Bretaña y Prusia a finales del siglo XIX. Antes de la Primera Guerra Mundial, el poder y el encumbramiento se evaluaban mediante indicadores cuantitativos, privilegiando tanto las estimaciones de la producción industrial como el

* Traducción de Rafael Segovia. Celorio Morayta, Servicios Especializados de Idiomas.

número de buques en las flotas.¹ Prusia fue objeto de gran atención porque se asumió que era una potencia revisionista, en vez de una que privilegiara el *statu quo* mediante una transformación paulatina del sistema. Lo mismo sucedió, más tarde, con la percepción del ascenso de la Unión Soviética —*vis à vis* Estados Unidos—, cuyos líderes advertían que “enterrarían” a Estados Unidos.²

Aun cuando no prevalezca la desconfianza y se busque identificar entre aliados o amigos a las potencias en ascenso, se sigue suponiendo que sólo habrá un gran poder emergente. Piénsese, por ejemplo, en las luchas por la supremacía entre Reino Unido y Estados Unidos, incluso hasta la era inmediata posterior a 1945, caracterizada por importantes tensiones en torno a la moneda, las relaciones deudor-acreedor y el diseño de la estructura institucional, que sin duda nos recuerdan las que se presentan hoy.³ Lo mismo sucedió en los años ochenta con las desatinadas suposiciones de que Japón (o la *Pax Niponnica*) sería el principal competidor de Estados Unidos. La percepción del desafío japonés, que alcanzó su punto más álgido con la publicación y amplia difusión del libro de Ezra Vogel,⁴ se expresaba en múltiples preocupaciones por el hecho de que Japón tuviera un yen subvaluado y una balanza comercial favorable,

¹ Un estudio muy conocido es el de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.

² Como ejemplo de la seriedad con la que la sociedad estadounidense tomó esta amenaza, especialmente en la era del *Sputnik*, léase “We Must Win the Cold War”, en *Life*, vol. 50, núm. 22, 2 de junio de 1961.

³ La visión clásica se puede leer en Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1986. Una visión actual puede consultarse en Peter J. Hugill, “The American Challenge to British Hegemony, 1861-1947”, en *Geographical Review*, vol. 99, núm. 3, 2010.

⁴ Ezra Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.

y en temores de que su industria pudiera afectar sectores estratégicos estadounidenses, como el de semiconductores. De hecho, en un acto público, hacia el final de la década de los ochenta, congresistas estadounidenses destrozaron varios productos japoneses con la intención de subrayar la importancia que Estados Unidos daría al contraataque.⁵

Hay, por supuesto, una excepción a la regla del reto proveniente de un solo país: la de los años setenta, cuando se percibió un desafío colectivo del “Tercer Mundo”, con el ascenso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el Grupo de los 77 (G77), el Movimiento de Países No Alineados (NAM, por sus siglas en inglés) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Pero, de nueva cuenta, este otro “ascenso” fue reducido a la imagen de un solo actor: los jeques sauditas (o árabes) como representantes de fuerzas más importantes procedentes del “Sur global”.⁶

El contexto y las características de las potencias en ascenso que observamos en la primera década del siglo XXI son muy diferentes. Aunque hay una tendencia por parte de algunos analistas a reducir un fenómeno multidimensional a un desafío único, sustituyendo a un grupo amplio de países por China —incluso considerando a veces a la potencia asiática como una nueva Prusia—,⁷ es posible plantear un argumento sólido en el sentido de que esta vez la situación es diferente.

⁵ George R. Packard, “The Coming U.S.-Japan Crisis”, en *Foreign Affairs*, invierno de 1987-1988.

⁶ “Why Does the World Hate America?”, en *International Economy*, invierno de 2003, en http://www.international-economy.com/TIE_W03_AmericaSymp.pdf.

⁷ Avery Goldstein, “An Emerging China’s Emerging Grand Strategy. A Neo-Bismarckian Turn?”, en G. John Ikenberry y Michael Mastanduno (eds.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, Nueva York, Columbia University Press, 2003.

En lugar de una sola potencia emergente, hay varios países que podrían considerarse como Estados en ascenso.⁸ Sin embargo, pasar de un solo país a un grupo de países no significa que haya alguna forma precisa de determinar cuáles consolidarán su ascenso. Esta dificultad salta a la vista con las distintas siglas que se han vuelto populares para presentar a las potencias emergentes. La más conocida sigue siendo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), creada por Goldman Sachs.⁹ A pesar de su popularidad y de haber pasado de un concepto a una realidad, ahora que este grupo de países ha celebrado reuniones, primero a nivel de ministros de Asuntos Exteriores¹⁰ y posteriormente a nivel de jefes de Gobierno, se sigue poniendo en entredicho la relevancia de esta formulación. El país que con mayor dificultad encuadra con la imagen de una potencia emergente es Rusia. Si bien tiene algunas de las características de una potencia en ascenso (vastos recursos, sobre todo energéticos) es un país que ha heredado muchas de sus características del estatus que poseía en la era bipolar (miembro permanente del Consejo de Seguridad con atribuciones de veto) o de su transición democrática (membrecía en el G8). Con un territorio que se redujo por el desmembramiento de la Unión Soviética, una tasa de crecimiento poblacional en declive y una falta de diversificación

⁸ Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: The Challenges of Global Governance*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010.

⁹ Goldman Sachs, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Nueva York, Goldman Sachs Global Research Center (Global Economics Paper, núm. 99), 2003. Véase también Leslie Elliott Armijo, "The BRICs Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Mirage or Insight?", en *Asian Perspective*, vol. 31, núm. 4, 2007.

¹⁰ "Comunicado conjunto de Ekaterinburgo", Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de China, la Federación de Rusia, la República de la India y la República Federativa de Brasil, 16 de mayo de 2008.

en su perfil de inversión y de comercio, Rusia puede considerarse tanto país en declive como país en ascenso.

Si se elimina a Rusia del grupo, se reduce la sigla BRIC a BIC, o CIB en orden inverso. Tal contracción tiene cierto atractivo, pues hace que destaquen sólo los tres grandes países que comúnmente se consideran potencias emergentes: China, India y Brasil. De acuerdo con los principales criterios que señala Andrew Hurrell, que aluden a un brillante desempeño económico, a un considerable poder político y potencial militar, y a la capacidad de desempeñar un papel influyente en la política mundial, estos países constituirían el grupo de los tres grandes.¹¹

A manera de contraste, también se podría pensar en la posibilidad de ampliar el grupo más allá del BRIC o BIC, para dar lugar al BASIC o al BRICSAM.¹² En el caso de estos últimos dos, la atención se centraría menos en la fortaleza económica y más en el perfil diplomático, pues el primero, BASIC, surgió en el contexto de la Conferencia de Copenhague sobre Cambio Climático, en la que China, India, Brasil y Sudáfrica entraron en negociaciones directas con Estados Unidos, y el segundo, BRICSAM, surgió del llamado Proceso de Heiligendamm,¹³ con China, India, Brasil, México y Sudáfrica constituyendo un G5 para mantener un diálogo ampliado con el G8.

En la misma medida que con el análisis de los BRIC, estas alternativas también se discuten. Por ejemplo, al abrir el espacio para la incorporación de México, un país de la OCDE, cabe preguntarse si debería incluirse también a Corea del Sur. O si

¹¹ Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?", en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006.

¹² A. F. Cooper, Timothy M. Shaw y Agata Antkiewicz, *Economic Size Trumps all Else? Lessons from BRICSAM*, Waterloo, CIGI (Working Paper núm. 12), diciembre de 2006.

¹³ A. F. Cooper y A. Antkiewicz (eds.), *Emerging Powers in Global Governance. Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo, Wilfrid Laurier Press, 2008.

nos centramos en la reforma del G8, ¿no deberían incluirse los demás países del G20, especialmente los que, como Indonesia y Turquía, pueden ser considerados como potencias regionales?¹⁴

Incluso si la composición exacta del grupo no se puede precisar, cuando éste se amplía, el énfasis recae en la estrategia y las acciones diplomáticas que distinguen a las potencias emergentes. De este modo, si bien la primera característica distintiva del fenómeno actual de primacía se refiere al número de aspirantes, la segunda tiene que ver con el desempeño diplomático en el ámbito multilateral.

Una reorientación hacia un enfoque multilateral

Históricamente, las potencias ascendentes no se han distinguido por su diplomacia multilateral. La Prusia gobernada por Otto von Bismarck y el káiser Guillermo II se desarrolló como una potencia realista clásica, que recurrió al equilibrio del poder y a la acción unilateral. Su objetivo era defender el interés nacional y aumentar las capacidades nacionales mediante la expansión de su territorio.

La conducta de la Unión Soviética fue bastante similar, con énfasis en el sistema bipolar y los poderes regionales. El papel del multilateralismo tal como se entendía en la ONU fue muy secundario al gran juego de las potencias y giró en torno al uso del poder de veto en el Consejo de Seguridad. No está de más insistir en que Estados Unidos se condujo de modo semejante, es decir, arbitrario, hacia los foros multilaterales, desde el momento en el que abandonó, en medio de su ascenso como gran

¹⁴ Raphael Kaplinsky y Dirk Messner (eds.), "Special Issue: The Impact of Asian Drivers on the Developing World", en *World Development*, vol. 36, núm. 2, febrero de 2008.

potencia, la Sociedad de las Naciones tras la Primera Guerra Mundial. Durante el periodo de entreguerras, Estados Unidos adoptó un papel de disidente en pleno tiempo de crisis, como se hizo evidente cuando buscó sabotear la Conferencia Económica Internacional de 1933, en Londres.¹⁵

La ambivalencia de Estados Unidos hacia el multilateralismo continuó después del fin de la Guerra Fría, en el momento unipolar, como lo demuestra su confianza en las coaliciones informales de países aliados (*coalitions of the willing*), en detrimento de las instituciones formales como la ONU o la OTAN. Para usar la frase de Richard Haass, tales iniciativas estuvieron orientadas “a favorecer al alguacil, no a su pandilla de seguidores”.¹⁶ En este entramado, en el que Estados Unidos es el eje central, se le concedió pleno poder y gran autonomía para establecer sus compromisos y aumentar sus capacidades.¹⁷

Por lo que se refiere al número de potencias emergentes, el desafío colectivo del “Tercer Mundo” constituye una excepción sólo en parte. En contraste con los ascensos de un solo país, el reto G77-NAM-UNCTAD del “Tercer Mundo” dio mucha importancia a la acción colectiva. Este desafío se planteó en términos de una oposición, incluso contrahegemónica, cuyo objetivo era transformar el sistema.

Aunque este enfoque tenía un elemento potencialmente constructivo, por ejemplo, una perspectiva colectiva para alcanzar un trato más equitativo en la venta de productos básicos,

¹⁵ A. F. Cooper, “The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested ‘Steering Committee’ for the World”, en *International Affairs*, vol. 86, núm. 3, 2010.

¹⁶ Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1997.

¹⁷ A. F. Cooper, “Stretching the Model of ‘Coalitions of the Willing’”, en A. F. Cooper, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2008.

también contribuyó a paralizar las negociaciones diplomáticas, al establecer una división tajante entre Norte y Sur.

Las potencias establecidas fueron desafiadas, explícitamente, por sus privilegios en el sistema internacional, expresados en su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, en el papel directivo asumido por el G7-G8, en el viejo debate sobre votos y participaciones en las instituciones financieras internacionales, en las iniciativas mundiales emitidas por la OCDE (como las que tenían que ver con los paraísos fiscales) y en las negociaciones de “sala verde” de la OMC,¹⁸ en las que solamente participan pequeños grupos excluyentes. La intensidad del desafío fue magnificada por el sentimiento psicológico entre los países del Sur de estar apartados de esos privilegios y fuera del sistema multilateral. Por lo tanto, la única forma de revertirlo era mediante la solidaridad, esfuerzo que sería apoyado por un gran número de países. Las tentativas para negociar en torno a estas divergencias fracasaron repetidamente. Un caso clásico fue la Conferencia de Cancún, de principios de los años ochenta, intento creativo por superar el punto muerto en las negociaciones Norte-Sur, inspirado en el informe de la Comisión Brandt y liderado por México, Canadá y Austria.

Dado que hoy son varias las potencias emergentes, se puede argumentar que, a diferencia del pasado, los foros multilaterales que ahora son clave se están abriendo a una representación más equitativa. Destaca la respuesta a la crisis financiera que encabezó el G20, la cual reconocía que el G8 o cualquier otro club reducido y selecto no resultaba un medio legítimo o eficaz para la resolución de los problemas.

¹⁸ (N. del E.). Las negociaciones de sala verde no se refieren a un lugar, sino a un proceso de negociación informal, en el que algunos jefes de delegación buscan llegar a un consenso sobre temas muy sensibles bajo la conducción del director general de la OMC. Para más información puede consultarse http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/meet08_org_s.htm#green_room.

Más allá de las evaluaciones retrospectivas

Como ha quedado claro, los argumentos principales presentados hasta ahora pueden discutirse. De hecho, es factible argumentar que en lugar de haber una ruptura con el pasado, se pueden encontrar similitudes básicas entre la situación actual y los antecedentes históricos. En cuanto al número de potencias en ascenso, hay una corriente de opinión que sostiene que lo que tenemos ante nosotros no es el ascenso de los países CIB, BRIC o BRICSAM, sino el de China.

Este punto de vista debe considerarse con seriedad. De acuerdo con muchas evaluaciones cuantitativas, el ascenso de China es de otra magnitud; basta mencionar que recientemente superó a Japón como la segunda economía más grande del mundo en términos de producto interno bruto (PIB). Sin embargo, lo que destaca es el impresionante desempeño económico de la totalidad de países que pueden considerarse potencias emergentes. Por ejemplo, cada uno de los países BRIC —Brasil, Rusia, India y China— tiene un PIB anual de más de un billón de dólares. Es verdad que China está muy por delante, con una economía de 4.909 billones de dólares (según datos anuales del PIB compilados por Bloomberg en septiembre de 2010), seguido por Brasil con 1.572 billones, India con 1.296 billones y Rusia con 1.231 billones de dólares.¹⁹

A modo de comparación, cuando los BRIC son ampliados a BRICSAM se presenta una notoria diferencia en los números, pues, según datos de 2010, el PIB de México es de 875 000 millones de dólares, el de Indonesia de 540 000 y el de Sudáfrica de 286 000.

¹⁹ K. A. Badarinath, "Lack of Consensus, Size and Reach Stalls BRIC Expansion", *Financial Chronicle*, 27 de septiembre de 2010.

Sin embargo, el PIB no es el único indicador cuantitativo del ascenso de un país. Como los líderes chinos declaran continuamente, China es un país en ascenso y, al mismo tiempo, un país pobre. En términos de PIB per cápita, China se coloca detrás de los miembros del G8, de los otros países BIC, de los países BRICSAM, de los miembros del BRIC e incluso de Indonesia, Turquía y Argentina, con cerca de 3259 dólares anuales, mientras que México registra 10 200 dólares anuales y Brasil 8295.²⁰

La diferencia de China respecto a otras potencias emergentes —como lo sugiere el análisis histórico tradicional— no se basa simplemente en su proeza económica, sino también en términos geopolíticos y de seguridad.²¹ Desde este punto de vista destaca, además de las evaluaciones sobre su actual desempeño, el cálculo de su capacidad e intenciones futuras.

La tendencia a colocar a China en una categoría especial es notable entre los analistas estadounidenses; por ejemplo, Fred Bergsten, director del Peterson Institute for International Economics, promueve la idea de un G2 como una fórmula que permitiría alcanzar grandes acuerdos y arreglos compensatorios.²² Este escenario asocia, como en el pasado, el ascenso de una sola potencia emergente con una relación bilateral central.²³ En concordancia con esta perspectiva, inmediatamente después de

²⁰ US Department of State, *Global Economic Indicators*, en <http://www.state.gov/documents/organization/135723.xls> (consultado el 6 de enero 2010).

²¹ John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise", en *Current History*, abril de 2006.

²² C. Fred Bergsten, "A New Steering Committee for the World Economy?", en Edwin M. Truman (ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Washington, Peterson Institute for International Economics (Special Report, núm. 19), 2006. Véase también C. F. Bergsten et al., *China's Rise: Challenges and Opportunities*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2008.

²³ Geoffrey Garrett, "G2 in G20: China, the United States and the World after the Global Financial Crisis", en *Global Policy*, núm. 1, 2010.

la sacudida provocada por la crisis financiera internacional, la administración de Barack Obama consideró la idea de un G2 con China. A cambio de una reforma a las instituciones financieras internacionales, se propuso, por ejemplo, obtener concesiones de China en materia de cambio climático. Sin embargo, el impulso a la idea de un G2 terminó en frustración. China no se sentía cómoda con este arreglo (a pesar de sus atractivos simbólicos). Huang Pin, eminente sociólogo de la Academia China de Ciencias Sociales, sostiene que China debe resistirse al G2 como esquema de decisión para asuntos mundiales importantes, debido a las repercusiones diplomáticas que tendría esta práctica. “El llamado G2 es a la vez poco realista y difícil de ajustar al principio tradicional chino de un mundo armonioso. Una vez que se comenzara a ir en ese sentido, ¿qué pensarían de nosotros los japoneses, coreanos, rusos, indios y todos nuestros vecinos?”²⁴

China y Estados Unidos ciertamente han construido una forma especial de interdependencia, que Niall Ferguson ha llamado “Chimérica”.²⁵ China tiene en su haber una cantidad estratosférica de bonos del Tesoro de Estados Unidos. Las multinacionales estadounidenses han invertido masivamente en China, mientras que compañías como Wal-Mart y Costco (y los consumidores estadounidenses) siguen teniendo una enorme dependencia de mercancías hechas en China; con todo, esta conexión profunda no se traduce en una nueva y privilegiada forma de relación política y diplomática.

La gran influencia de las potencias emergentes en la arena diplomática va mucho más allá del ámbito bilateral, en impor-

²⁴ “Nation Should Play Greater Role in G20, Says Expert”, *China Daily*, 1 de marzo de 2009.

²⁵ Niall Ferguson, “Not Two Countries, but One: Chimerica”, *The Telegraph*, 4 de marzo de 2007.

tantes y renovados foros multilaterales. En cierto modo, esta respuesta es similar a la de épocas pasadas, cuando un grupo de países grandes se reunía para actuar como comité de crisis o como comité directivo mundial (*steering committee*).²⁶ Tales concertaciones o conciertos eran típicos del fin de momentos de gran turbulencia: 1814-1815, 1919 y 1945.²⁷

Sin embargo, al mirar con más detalle la situación actual, sobresalen las diferencias y no las similitudes con épocas anteriores. El catalizador que en este momento lleva hacia un nuevo orden internacional no proviene de grandes guerras, sino de una crisis financiera de grandes proporciones. No debe subestimarse la magnitud de los *shocks* financieros. Las primeras propuestas para crear una coalición como la del G20—de manera muy notable las del primer ministro canadiense Paul Martin—²⁸ tenían en mente otro tipo de crisis, más bien pandemias, como la del brote del SARS o la del virus AH1N1, y fueron perdiendo fuerza.

Debe tenerse en cuenta también que hasta 2008 se dio por sentado que cualquier crisis financiera sería atendida por el grupo de ministros de Finanzas que integraban el G20, nuevo foro institucional establecido en la última gran crisis financiera de finales de los años noventa, la llamada crisis asiática y del FMI. Fue precisamente entonces cuando Paul Martin, junto con Larry Summers y Robert Rubin, organizaron el G20 para prevenir la propagación de la crisis. Este nuevo foro, que descansaba en una orientación netamente técnica, fue un parteaguas en la medida en que estableció un estatus de igualdad

²⁶ Anders Åslund, “The Group of 20 Must Be Stopped”, *Financial Times*, 26 de noviembre de 2009.

²⁷ G. John Ikenberry, *After Victory*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

²⁸ Paul Martin, “A Global Answer to Global Problems”, en *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 3, 2005.

entre los países que formaban parte del G7 y el resto de países que formarían el G20. No obstante, como se ha indicado, fue un grupo constituido por iniciativa de algunos líderes del G7. Más aún, a diferencia del pasado, estos políticos reunieron al grupo sin considerar exclusivamente el tamaño de las economías. En algunos casos, la posición regional de un país parecía ser el factor principal para convocarlo. En otros, las personalidades, es decir, la conveniencia de invitar al “club” a un ministro de Finanzas en particular, por sus atributos personales y su prestigio. En otros más, se invitó a algunos países por considerar que se encontraban en la primera línea de contagio del colapso financiero.

La segunda gran diferencia con el pasado, tal como se ha expuesto en este artículo, es el número relativamente elevado de países que ha participado en el G20, tanto a finales de la década de los noventa como durante el periodo de la crisis financiera actual que inició en 2008, cuando el foro se convirtió en una reunión de líderes. Debe recordarse que en 1814-1815, el orden internacional se construyó sólo con cinco países centrales: Gran Bretaña, Prusia, Rusia, Austria y Francia. A diferencia de lo que sucede hoy en el G20, aunque otros países participaran en el concierto europeo de aquel momento, no existía la posibilidad de que lo hicieran en condiciones de igualdad.

El mismo esquema de concertación se siguió en 1919, en la Conferencia de Paz de París, en la que participaron fundamentalmente cuatro grandes o, mejor dicho, sólo tres: Reino Unido, Estados Unidos y Francia. De manera similar, en Yalta y en Potsdam hubo tres grandes, aunque por supuesto cinco países recibieron asientos permanentes con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En contraste, los miembros del G20 son numerosos y diversos. No son aliados incondicionales ni comparten la victoria en una guerra o una ideología, ni los une un *ethos* antirrevo-

lucionario. En el G20, como eje del nuevo orden internacional, hay países de cada cuadrante del planeta, además de una representación regional, pero no tienen las mismas opiniones ni sistemas políticos similares. Si bien todos los países BRIC son miembros del G20, hay otro gran grupo de miembros no-BRIC. En comparación con modelos anteriores, este nuevo “concierto” de naciones es diverso, mucho más que un solo país, China, o incluso que un trío, China, India y Brasil.

La elección del foro

La lógica de apertura hacia un foro de concertación más amplio se basó en la percepción de que el antiguo G7 no era adecuado para la nueva tarea. Este grupo padecía un enorme déficit de legitimidad al no incluir a ninguna de las potencias emergentes. También presentaba un déficit de eficiencia, toda vez que no logró anticipar la crisis financiera. En vez de funcionar como un foro de alerta temprana, la cumbre del G8, en 2008, consideró que la economía mundial iba bien.

Aunque había acuerdo en torno a dejar de lado al G8, quedaba pendiente qué miembros del grupo financiero del G20 obtendrían reconocimiento en el concierto de naciones que se estaba gestando en la crisis. Una elección obvia era la del pequeño grupo de países constituido mediante el Proceso de Heiligendamm: el G5 (China, India, Brasil, México y Sudáfrica). La razón de que este grupo se reuniera obedecía a que el mismo G7-G8 los reconocía como grandes emisores de gases de efecto invernadero, y por lo tanto, imprescindibles para llegar a acuerdos en las negociaciones sobre cambio climático y energía.

A partir de esta visión funcional, el primer ministro de Reino Unido, Tony Blair, invitó al G5 a la cumbre del G8 en Glen-

eagles, en 2005. El diálogo ampliado del G8 con esos cinco países se formalizó mediante el Proceso de Heiligendamm en 2007, lo que generó una identidad de grupo francamente imprevista, tal como pudo observarse en la rueda de prensa conjunta ofrecida por los líderes del G5 en Sapporo, Japón, en 2008.

La idea de incorporar a un pequeño grupo de países en un nuevo comité directivo, recibió el impulso del presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, quien afirmó en un discurso:

El G8 debe continuar su lenta transformación, la cual tuvo un buen comienzo con el Proceso de Heiligendamm. El diálogo desarrollado durante las cumbres recientes con los máximos líderes de China, India, Brasil, México y Sudáfrica debería institucionalizarse y programarse para un día entero. El G8 no puede reunirse durante dos días y el G13 por sólo dos horas. Eso no parece adecuado, dado el poder de estos cinco países emergentes [...] Espero que poco a poco el G8 se convierta en el G13.²⁹

A pesar de la congruencia de esta propuesta con los modelos históricos de concertación entre países de primer orden, la iniciativa se estancó en el mismo momento en el que la crisis financiera azotó los mercados mundiales. En parte, por los orígenes mismos del G5, a la sombra de los países del G7-G8; llegado el momento, naciones como China, India y Brasil se mostraron reacias a aceptar un modelo que sólo consistía en un diálogo ampliado con el G8. Pero también, debido a la conveniencia de que otro grupo, el G20, podía prácticamente “sacarse del cajón”, sin la necesidad de justificar por qué ciertos países estaban dentro y otros no.

²⁹ Nicolas Sarkozy, “Fifteenth Ambassadors’ Conference. Speech”, en <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speech.html>.

La geopolítica también influyó. Si se escogía al G5 en lugar del G20 (aún con la lógica de participación establecida en el Proceso de Heiligendamm), quedaban fuera algunos aliados clave de Estados Unidos. La ampliación a los 20 países permitía la inclusión de Corea del Sur, Australia e Indonesia, entre otros. Tampoco era sencillo escoger al G5 sin resolver la pregunta de qué otros países debían o podrían ser añadidos al grupo. Por ejemplo, el presidente Sarkozy pugnaba por la inclusión de un país del norte de África, mediterráneo, lo que aludía generalmente a Egipto.

El apoyo inicial de las potencias en ascenso

Otra diferencia crucial del actual contexto respecto a otros procesos históricos es la rapidez con que el G20 despegó. En buena medida, esto reflejaba la anuencia de las potencias emergentes a participar en la concertación desde el G20, a diferencia del pasado, cuando los Estados en ascenso se negaban a sumarse y a hacer suyos proyectos iniciados por las potencias establecidas.

En el pasado, estas reservas fueron muy evidentes, en particular, en el caso de la respuesta de Estados Unidos a la Conferencia Económica Mundial, convocada en 1933, en Londres. Es más, la idea de que las potencias en ascenso deben tener cuidado al comprometerse con las ya establecidas, se reforzó con la experiencia de Japón con el Acuerdo del Plaza (firmado en el Hotel Plaza de Nueva York, en 1985), en el que se aceptaba la apreciación del yen y se ponía un freno al crecimiento de la economía japonesa.

En contraste con esas experiencias, las potencias emergentes dieron su plena anuencia al G20, por lo menos en las etapas iniciales. A diferencia de 1933, todas respondieron al llamado a participar en el foro y se involucraron con entusiasmo en la prepara-

ción de los trabajos. Tal como lo expresó el ministro de Finanzas de Brasil, Guido Mantega, el llamado era para iniciar una nueva forma de improvisación institucional en el ámbito internacional:

No hay estructura ágil que esté preparada para tratar los problemas económicos de emergencia. Eso es lo que hemos visto en esta ocasión [...] tenemos que convertir a este G20 en un foro o una herramienta que pueda ofrecer respuestas a los problemas inmediatos y coordinar mejor las acciones entre muchos países. Estamos frente a la crisis financiera más grave quizás desde la de 1929, y como esta crisis se vuelve cada vez más grave, exige respuestas rápidas, respuestas inmediatas. Debe hacerse un monitoreo, día a día, hora tras hora, para que puedan tomarse las medidas necesarias para enfrentar los problemas que surjan. Querimos para ello de instrumentos muy ágiles.³⁰

Es más, todos coincidieron en la necesidad de una respuesta coordinada, como pudo apreciarse en la forma en que China y otros países adoptaron el programa de estímulos, tanto a nivel individual como colectivo. De hecho, en el contexto de la primera cumbre del G20, China anunció un paquete de estímulos de 586 000 millones de dólares.

El apoyo concedido por los países emergentes se facilitó por la forma en que el G20, todavía a nivel de ministros de Finanzas, se desempeñó como foro de resolución de los problemas. Esta lógica se reforzó con la apertura de otras instituciones hacia las potencias emergentes, el mejor ejemplo de ello fue la reforma del Foro de Estabilidad Financiera que se convirtió en la Junta de Estabilidad Financiera. Con dicha reforma des-

³⁰ Transcript of a Press Briefing by Guido Mantega, Finance Minister of Brazil and Chairman of the G-20, Washington, D. C., 11 de octubre de 2008, disponible en www.imf.org/external/np/tr/2008/tr081011.htm.

aparecieron varias anomalías, particularmente, la presencia de Hong-Kong en lugar de China en la vieja institución.

¿Apoyo a largo plazo?

Señalar que las potencias emergentes han apoyado abiertamente el proceso del G20 en sus etapas iniciales no significa que esto continuará indefinidamente. Frente a grandes incertidumbres, las potencias emergentes prefieren trabajar con las potencias establecidas. Sin embargo, adoptar este enfoque cuando todos los países han decidido saltar al agua al mismo tiempo es diferente a mantenerlo cuando cada país está saliendo de la crisis de manera divergente y a distinta velocidad. A fin de fortalecer las nuevas formas de concertación multilateral todavía habrá que responder algunas preguntas y atender asuntos pendientes.

La cuestión del tamaño

Una pregunta se refiere al tamaño del grupo o a los países que deben participar. Consecuencia de su desempeño reciente, de algún modo el G20 se ha vuelto más poroso al dar entrada a un mayor número de actores, sea como actores centrales (España, por ejemplo, como invitado permanente), o como socios para consultas específicas cuando se ha creído necesario (grupos regionales, por ejemplo la ASEAN y la Unión Africana, o representantes de algún grupo de países, como los “3G”, defensores de los países más pequeños).³¹

Esta porosidad aumenta, sin duda, la legitimidad, pero probablemente disminuye la eficiencia de la diplomacia de con-

³¹ A. F. Cooper, “The G20 and Its Regional Critics: The Search for Inclusion”, en *Global Policy Journal*, vol. 2, núm. 2, mayo de 2011.

cierto, porque resulta que cuando las negociaciones están por cerrarse, disminuye el grupo de actores centrales. Tal como se mencionó antes, un caso reciente de este fenómeno se presentó en las negociaciones sobre cambio climático, en Copenhague. Después de proceder de manera amplia y abierta en las negociaciones, surgió un pequeño y cerrado grupo con el que Estados Unidos negociaba directamente (el llamado grupo BASIC, constituido por Brasil, Sudáfrica, India y China).

Como lo demostró la experiencia del G5 en el Proceso de Heiligendamm, hay buenas razones para disminuir el número de países en ascenso que deben incluirse, pero inevitablemente se presenta el dilema de los criterios de selección. Se puede argumentar que algunas potencias emergentes son imprescindibles, por ejemplo, el trío compuesto por China, India y Brasil. No obstante, estos países pueden preferir asegurarse por su cuenta (*hedging*) en vez de optar por la resolución colectiva de los problemas. Es decir, en muchos de los asuntos más importantes relacionados con el G20 o la Junta de Estabilidad Financiera, las principales potencias emergentes pueden preferir esperar y ver qué pasa.

Este tipo de comportamiento refuerza la opinión de que no sólo las potencias emergentes de primer orden merecen un lugar en la mesa principal, sino que otros países también, aunque tengan economías más pequeñas. Un buen ejemplo es Corea del Sur, que no es una clásica potencia emergente. Tiene un PIB de alrededor de 873 000 millones de dólares, más parecido al de los países BRICSAM que al de los BRIC. Además, no es un actor de gran importancia en las organizaciones internacionales. Fuera del APEC su papel principal está en la OCDE, foro que le permite promover su imagen favorita: la de un país que pudo, en poco tiempo, salir de la pobreza.

Por todas estas razones, para Corea del Sur es esencial pertenecer a un foro como el G20, que le permite fortalecer la

imagen de país que está a la altura de los países asiáticos más importantes. Esta membrecía también le ha permitido exaltar su capacidad como facilitador, lo que quedó demostrado en su papel de anfitrión de la reunión del G20 en Seúl, en noviembre de 2010.

Corea del Sur demostró capacidad para actuar en cualquier escenario, aun en los que surgen desacuerdos sobre cuáles son las mejores políticas (como sucedió en Seúl a propósito de divisas y desequilibrios comerciales). En esencia, dio una exhibición sobre cómo un país mejor descrito como potencia media podría ser un complemento valioso para las potencias en ascenso: al impulsar una nueva agenda para el desarrollo y al promover la idea de crear redes de protección en caso de crisis financieras. Este éxito hace más probable que haya espacio para una mezcla de países en cualquier grupo multilateral informal que trate asuntos específicos.³²

Debe agregarse que esta apreciación es valiosa para ubicar también el papel de México. Después de todo, México tiene una impresionante combinación de ventajas comerciales y diplomáticas. Ha conservado un récord muy alto de atracción de inversión extranjera. Para 2008, era la undécima economía del mundo, por el tamaño de su PIB, medido en términos de paridad de poder de compra. Diplomáticamente tuvo un papel fundamental en la constitución del G5 y en su formalización con el Proceso de Heiligendamm, con lo cual demostró que el tamaño y el peso estructural pueden sustituirse con capacidades políticas y organizativas. Incluso, tal como sucedió en la conferencia sobre cambio climático que se celebró en Cancún, en diciembre de 2010, en la que México logró sacar adelante difíciles nego-

³² Jonas Parello-Plesner, "KIA-Asia's Middle Powers on the Rise?", en *East Asia Forum*, 10 de agosto de 2009. Véase también A. F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 1997.

ciaciones, hay directrices y amplias oportunidades para que se desempeñe de la misma manera en 2012, como anfitrión de la cumbre de líderes del G20.

*La cuestión de la integración
y de las organizaciones paralelas*

La cuestión del tamaño, expuesta anteriormente, se vincula con la motivación. ¿Si se ejerce presión sobre China, India y Brasil para que modifiquen sus políticas nacionales, cooperarán o desertarán? Esta presión resulta especialmente delicada en el caso de China, por lo que se refiere al tipo de cambio y los desequilibrios comerciales, así como al cambio climático en el marco de la ONU.

En este tipo de escenario, una de las opciones de China es confinar su respuesta diplomática al interior de las instituciones de donde proceden las presiones. Otra es fortalecer su respuesta diplomática mediante el recurso a una estrategia de bloque (*caucus approach*). Esta última opción da, justamente, vida a los BRIC o a los BRICSAM, no sólo como un concepto, sino como una realidad, como foros donde las principales potencias en ascenso se reúnen en forma paralela al G8 (con Rusia como un país que cabalga entre los BRIC y el G8).

La cuestión del poder del Estado y más allá

La pregunta final se refiere a si debería evaluarse la capacidad de las potencias emergentes más allá de la autoridad y la capacidad del Estado. El actual concierto multilateral visto a través de esta lente es muy diferente de la ola anterior del nuevo multilateralismo (caracterizado por coaliciones voluntarias, constituidas por potencias medias y ONG, como se observó en la campaña contra las minas antipersonal).

El G20 y otros foros refuerzan, sin duda, la imagen de que los Estados están de vuelta para solucionar problemas y ofrecer bienes públicos.³³ Sin embargo, en todos los países BRIC o BRICSAM, la imagen de las potencias emergentes va de la mano con el auge de grandes corporaciones e incluso de la sociedad civil. Tal como se ha expuesto en diversos trabajos, uno de los rasgos más conspicuos y convincentes de los países BRIC o BRICSAM es el número de sus compañías de alto perfil: Tata, CNOOC, CVRD, Cemex, SABMiller, etcétera.³⁴

Algunas de estas compañías se vinculan con la proyección de intereses nacionales, pero el alcance de esta dinámica no está claro. La mayoría de los analistas internacionales destacan cómo las operaciones de las grandes compañías estatales de China, como las del sector petrolero (CNOOC, CNPC, Sinopec), se vinculan estrechamente y tal vez hasta se manejan a partir de las prioridades estratégicas del gobierno chino. En contraste, algunos estudiosos de los principales *think tanks* de China cuestionan este supuesto y dirigen su atención a las tensiones entre las compañías estatales y las autoridades del gobierno central, al igual que a la competencia entre las mismas compañías.³⁵

Si se consideran otros foros, como IBSA, integrado por India, Brasil y Sudáfrica, llaman la atención las actividades no estatales.³⁶ No sólo existe un Consejo Trilateral de Negocios

³³ Roger C. Altman, "Globalization in Retreat", en *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, julio-agosto de 2009.

³⁴ Andrea Goldstein, *Multinational Companies from Emerging Economies*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007. Véase también Antoine van Agtmael, *The Emerging Markets Century: How a New Breed of World-Class Companies is Overtaking the World*, Nueva York, Free Press, 2007.

³⁵ Erica S. Downs, "The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations", en *China Security*, vol. 33, núm. 3, verano de 2007.

³⁶ Chris Alden y Marco Antonio Vieira, "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism", en *Third World Quarterly*, vol. 26, núm. 7, 2005.

de IBSA, sino que este foro proporciona también una plataforma para una amplia gama de actividades sociales y culturales. Como lo puntualiza un documento brasileño del Ministerio de Asuntos Exteriores:

La fase [final] es una expansión constante de la interacción más allá de los poderes ejecutivos, y de hecho más allá de los gobiernos. Se han organizado reuniones de parlamentarios y jueces de tribunales de alto nivel. Dirigentes empresariales, activistas en favor de las mujeres, editores, académicos y artistas han sido integrados en frecuentes intercambios con el fin de proporcionar un fuerte respaldo de la sociedad civil a la cooperación intergubernamental de IBSA. El primer ministro indio Manmohan Singh ha apoyado particularmente estos esfuerzos, profundamente convencido del inmenso valor de las relaciones entre sociedades.³⁷

Conclusión

Se habla mucho del papel, la influencia y los cambios que han generado las potencias emergentes, pero distan mucho de ser entendidos a cabalidad. Las características novedosas de este fenómeno se hacen cada vez más evidentes: el cambio está ocurriendo bajo condiciones de tensión, aunque no iguales a las de una guerra de alcance mundial; hay un grupo de países que podrían considerarse potencias en ascenso; este proceso de cambio muestra sobresaltos drásticos, pero parece de más larga duración de lo que quizás se esperaba; parte importante del cambio ocurre en un contexto de institucionalización creciente

³⁷ “IBSA: Talking Shop or Powerhouse”, *The Hindu*, 13 de octubre de 2010.

y, finalmente, los ámbitos de cooperación y de tensión son bastante amplios.

Los detalles del actual proceso de ascenso están, como es posible observar, lejos de ser claros. Habiendo optado por las instituciones, aun cuando sean informales, las potencias emergentes (o por lo menos algunas de ellas) empiezan a sentirse incómodas con la nueva diplomacia de concierto, porque conlleva obligaciones. Esta conducta de reserva está llena de riesgos, siendo el más grave un regreso a una rígida polarización. El trabajo de los BRIC como bloque dentro del G20 —como grupo contestatario— es una expresión de esta posibilidad, que podría llegar a endurecer las posturas y aumentar las diferencias entre los miembros del Grupo.

Hoy por hoy, el cambio constante también abre posibilidades para países que no son vistos comúnmente como potencias emergentes, sino como otro grupo, el de las potencias medias o regionales. Estos países pueden fungir con mayor facilidad como anfitriones, pues a menudo adoptan un *ethos* diferente por lo que se refiere a la construcción de foros internacionales, en los que pueden actuar como puentes entre grupos o regiones.

Criterios como el PIB dan sustento a la imagen de poderes en ascenso. Sin embargo, la simple cuestión del tamaño o peso de un país tiene sus limitaciones, ya que no refleja ni la influencia regional ni las desigualdades sociales. Mientras que el poder estructural es importante para evaluar la conducta de las potencias emergentes en el sistema internacional, no debe ignorarse el “PIB diplomático”. Ser una potencia emergente requiere voluntad, pero también significa un cierto reconocimiento de habilidades, especialmente las que se refieren a la manera de operar en los nuevos foros multilaterales.