

Capacidades y opciones estratégicas de las potencias emergentes en el siglo XXI*

*G. Isaac Morales
y María Celia Toro*

Calcular el poder de otros Estados-nacionales, con la intención de anticipar su comportamiento, es tarea fundamental de todo internacionalista. Determinar poderíos o capacidades relativas constituye el punto de partida de un buen análisis de política internacional y de un adecuado diseño de política exterior. Pero establecer quién tiene qué tipo de poder, con qué alcances y en qué ámbitos, no es empresa sencilla, menos aún en tiempos de grandes transformaciones internacionales, como las que ha vivido el mundo desde el fin de la Guerra Fría.

En la década de los noventa se habló de un “momento unipolar”, resultado de la extraordinaria diferencia de poder militar, económico, político y cultural entre Estados Unidos y los demás países. En el ámbito militar, el mundo unipolar significaba que ni siquiera la suma de todas las demás potencias podía equilibrar el arsenal estadounidense. Sin embargo, al mismo tiempo se advertía que, si sólo se consideraba el poderío eco-

* Agradecemos a Gonzalo Cervera y Bibiana Gómez su invaluable apoyo en la revisión de traducciones y textos, así como al equipo encargado del cuidado editorial del Instituto Matías Romero.

nómico, el sistema internacional avanzaba rápidamente hacia la multipolaridad. Es en este contexto que surge el interés por los llamados poderes en ascenso o potencias emergentes.

Sin haber aquilatado aún, en toda su magnitud, las consecuencias de la desaparición de la URSS, ni haber comprendido cabalmente las razones de su derrumbe, las crisis financieras de fines de la década de los noventa, y sobre todo la más reciente, que se desata en 2008, capturaron la atención de los internacionalistas. Los análisis se orientaron a resaltar las nuevas vulnerabilidades de la economía estadounidense y el hecho de que las debacles financieras afectaran, por primera vez desde los años treinta, a economías tradicionalmente sólidas, como algunas asiáticas y otras europeas. En efecto, la crisis financiera no afectó a todos los países por igual y mostró las fortalezas relativas de las llamadas potencias emergentes, que resistieron mejor y apenas vieron modificadas sus altas tasas de crecimiento, lo que subrayaba su valor como países indispensables en el esfuerzo internacional para coordinar las políticas macroeconómicas y reformar el sistema financiero internacional.

Hoy han vuelto a ocupar un lugar principal los pronósticos sobre la irremediable pérdida de poder de Estados Unidos, acelerada por los costos de las guerras que decidió librar después del 11 de septiembre de 2001 y, más recientemente, por los efectos de la gran crisis de 2008. No es la primera vez que se anticipa el fin de la hegemonía estadounidense, un “mito” que conviene a muchos, especialmente a Estados Unidos, como lo advirtió Susan Strange hace más de dos décadas.¹ Como corolario de lo anterior, han proliferado también los estudios que buscan identificar cuál será la nueva potencia mundial y el tipo de transición hegemónica que podemos esperar. La mayoría de

¹ Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony”, en *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987, pp. 551-574.

ellos se refiere al análisis de Goldman Sachs de 2001, de gran impacto mediático y que popularizó las siglas BRIC, a partir de una proyección prevista para 2050 sobre las tendencias de crecimiento de cuatro “mercados emergentes”: Brasil, Rusia, India y China.² También, en una proyección posterior de Goldman Sachs, China reemplazará a Estados Unidos como la economía más grande del mundo hacia 2027.³

Diez años después del informe sobre el grupo BRIC, Goldman Sachs modificó sus proyecciones para incluir entre los nuevos “mercados en expansión”, además del BRIC, a cuatro países más: México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía, el grupo MIST. Según el reporte, cada uno de ellos representa al menos uno por ciento del PIB mundial, cuenta con una población de considerable magnitud, muestra índices de productividad con tendencias ascendentes y tasas de crecimiento por encima de la media mundial.⁴

Más allá de los estudios prospectivos, que con frecuencia se equivocan, importa advertir que los criterios empleados para crear esta nueva categoría de países tienen un sesgo mercantil y una intención política. Se trata de identificar mercados de clase media en expansión, que sin duda constituyen una oportunidad para los negocios. Se mencionan, una y otra vez, como características de las potencias emergentes, el tamaño considerable de sus mercados internos y sus rápidas tasas de crecimiento anual, cercanas a diez por ciento. Se presentan cifras según las cuales en los últimos 20 años se ha constituido “una

² Jim O’Neill, *Building Better Global Economic BRICs*, Nueva York, Goldman Sachs (Global Economic Paper, núm. 66), noviembre de 2001, en <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>.

³ “The World’s Biggest Economy: Dating Game”, *The Economist*, 18 de diciembre de 2010, p. 145. Para un análisis mesurado del grupo BRIC, véase Mario Ojeda Gómez, “México y el conjunto de países llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China)”, en *Foro Internacional*, abril-junio de 2010, pp. 350-384.

⁴ J. O’Neill, Anna Stupnytska y James Wrisdale, *It Is Time to Re-define Emerging Markets*, Nueva York, Goldman Sachs (Strategy Series), enero de 2011, en <http://peracap.com/GoldmanSachsTurkeyBRIC.pdf>.

nueva clase media global”, de cerca de mil millones de personas, con un ingreso anual promedio suficiente para adquirir bienes y servicios de alto valor agregado.⁵ Resulta significativo que en 2010, por vez primera, el conjunto de los países en desarrollo atrajo más inversión extranjera directa que el de los países desarrollados.⁶ Apenas se menciona, sin embargo, que hay más de mil millones de personas que viven con menos de 1.25 dólares al día, la mayoría de ellos, justamente, en los países que comúnmente se identifican como potencias emergentes.⁷

Con todo, se trata también de identificar a los futuros contendientes en la lucha por la supremacía y de incorporar nuevos participantes a los esfuerzos por resolver, de manera colectiva, los problemas de la gobernanza mundial. Se atribuye a los nuevos poderes en ascenso, cualesquiera que éstos sean, “importancia sistémica”, es decir, poder para influir sobre el destino del planeta.

Ante las dificultades de establecer *ex ante* cuáles son las potencias en ascenso —menos aún si llegarán a consolidarse— se ha intentado también identificarlas a partir de su comportamiento internacional,⁸ después de observar que el encumbramiento de distintos países coincide con el surgimiento de formas inéditas de multilateralismo, con una “nueva arquitectura internacional”, en la que predominan grupos relati-

⁵ Federico Steinberg, *El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial*, Madrid, Real Instituto Elcano (Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 4), enero de 2008, p. 3.

⁶ Uri Dadush y Bennett Stancil, *The World Order in 2050*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, abril de 2010, en http://carnegieendowment.org/files/World_Order_in_2050.pdf.

⁷ Cabe destacar dentro de este desolador panorama que, en los últimos 30 años, China ha logrado rescatar de la pobreza extrema a 600 millones de personas. Véase Timothy Besley, “Poor Choices”, en *Foreign Affairs*, vol. 91, núm. 1, enero-febrero de 2012.

⁸ Se recurrió a un análisis similar, durante los años de la Guerra Fría, para distinguir a las potencias medias.

vamente pequeños de países, con una agenda específica, creados para la ocasión, como el G5 o el G20. Numerosos académicos advierten que las potencias emergentes muestran una conducta singular: prefieren la concertación al enfrentamiento. Estos países recurren a la diplomacia multilateral, a la diplomacia de grupo o de concierto para defender sus intereses y resolver sus desacuerdos. México es un buen ejemplo de lo anterior.

El renovado ímpetu de estos ejercicios diplomáticos, sobre todo en foros informales, no es sólo resultado de las preferencias estadounidenses; se explica también por la incertidumbre acerca de la naturaleza y el rumbo del orden internacional. Se exploran entonces agrupamientos y acercamientos tentativos, con el legítimo interés de participar en la definición de las nuevas reglas y normas internacionales y de llegar a acuerdos que permitan compartir los costos de la gobernanza o, si se prefiere, continuar con el proyecto de la globalización.

Con el propósito de pensar sobre estos temas y las consecuencias geopolíticas del surgimiento de nuevos polos de poder en el mundo, el Instituto Matías Romero (IMR) organizó, los días 13 y 14 de diciembre de 2010, el seminario “El sistema internacional y las potencias emergentes”. Los artículos que aparecen en el número 94 de la *Revista Mexicana de Política Exterior* fueron revisados y traducidos unos meses después de haberse presentado en el seminario, por lo que no incluyen referencias a los acontecimientos más recientes. Los académicos reunidos en la nueva sede del IMR en el Centro Histórico de la Ciudad de México analizaron fundamentalmente tres temas: la distribución del poder en el siglo XXI (en particular, el poder económico); las repercusiones políticas de la pérdida relativa de poder de Estados Unidos en favor de las potencias emergentes (sobre todo, China), y las estrategias internacionales de estas últimas (con énfasis en las nuevas formas de la gestión internacional o de la gobernanza).

Después de presentar algunas de las interpretaciones recientes sobre los cambios en el poder internacional, Graeme P. Herd sostiene que no existe un paradigma dominante del orden mundial contemporáneo, como el que existió durante la Guerra Fría. Por consiguiente, no está claro cómo analizar los efectos estratégicos de la primacía militar estadounidense y de un mundo económicamente multipolar e interdependiente, aunque casi todas las nuevas teorías anticipan que, tarde o temprano, se presentará un desafío a la posición de Estados Unidos en la jerarquía internacional.

Herd advierte que, al definir sus estrategias de seguridad nacional, las potencias avanzadas identifican a los países que podrían llegar a ser grandes potencias —suponiendo que una gran potencia es la que se asume así y los demás la aceptan y reconocen como tal— y los toman en cuenta para orientar su política exterior. Este tipo de evaluación política coincide con la literatura académica al señalar que la actual redistribución del poder, en sus distintas facetas, parece dar razón a los teóricos del auge y la caída de los imperios, que anticipan un inevitable conflicto entre la potencia en ascenso y la establecida. Sin embargo, este autor piensa que, al mismo tiempo, la interdependencia económica y estratégica apunta en otra dirección, pues genera imperativos de cooperación que bien podrían evitar el conflicto y prolongar la hegemonía estadounidense.

Herd se pregunta entonces si en la dinámica competitiva y de cooperación que presenciamos, Estados Unidos podrá mantener su superioridad en el siglo XXI. La respuesta es sí, pues a pesar de que su poder empieza a declinar, la primera potencia mundial podrá mantener una “primacía basada en coaliciones”, siempre y cuando esté dispuesta a compartir el poder y a encabezar los esfuerzos para afrontar las nuevas amenazas a la seguridad. Así, la superpotencia enfrenta un conocido dilema: si quiere conservar su poder, tendrá que compartirlo. Contra

lo que podría pensarse, tanto los dramáticos cambios en la distribución internacional del poder, como la interdependencia creciente —procesos contradictorios, en opinión de Herd— terminarán favoreciendo la primacía de Estados Unidos, a menos de que este país sucumba a la arrogancia del poder y las grandes potencias no logren ponerse de acuerdo sobre la manera de enfrentar los retos comunes.

Daniel W. Drezner analiza los cambios en la distribución del poder económico y nos advierte sobre los peligros de exagerarlos. No podemos concluir que el mundo ya es otro porque el G20 ha desplazado al G8, ha surgido el grupo BRIC, China ha desbancado a Japón como la segunda mayor economía del mundo y amenaza con alcanzar a Estados Unidos en menos de tres lustros. Hay que distinguir, asegura Drezner, entre el poder estructural (la capacidad de modificar el entorno económico y político, es decir, los mercados de capital, las estructuras de gobernanza, la sociedad civil, las ideologías) y el poder relacional (la capacidad de ejercer influencia sobre otros). Tampoco es igual el poder de disuasión (que permite eludir las presiones de otros), que el poder para obligar o compeler a otros. Si se consideran estas distintas formas de poder, los cambios en la distribución del poder económico no son lo que parecen.

Para demostrar lo anterior, Drezner construye cuatro categorías de poder: el “poder autónomo” y el “poder autárquico”, que permiten a un país eludir o resistir la presión de otros y mantener sus políticas inalteradas, y el “poder hegemónico” y el “poder de mercado”, que permiten a una potencia modificar las estructuras de la economía política mundial y obligar a otros a cambiar sus políticas. Visto así, a pesar de la declinación de su poderío, Estados Unidos sigue siendo el único país con capacidad para determinar las reglas del juego, las tasas de interés y otras variables.

China y otras potencias emergentes han crecido en poder autónomo, puesto que pueden desafiar las reglas del libre mer-

cado y resistir mejor las presiones externas. El poder autárquico de Beijing y de Washington va en aumento, pues son capaces de resistir las presiones económicas de otros países. En cambio, los países que han basado su crecimiento en las exportaciones a China, o los que dependen de los energéticos rusos, como los países de la cuenca del Pacífico, América Latina y Europa, han perdido poder autárquico. El único país que ha visto aumentar su poder de mercado, gracias a su creciente mercado interno, es el gigante asiático.

En suma, el poder económico de Estados Unidos ha disminuido ligeramente y el de China ha aumentado en forma moderada. Japón y la Unión Europea han perdido poder, mientras que los emergentes han ganado en poder de disuasión, puesto que pueden evitar ser presionados.

Estos cambios en el poder económico mundial han tenido un triple efecto: a) las percepciones sobre estos cambios no coinciden con la realidad y reflejan una creencia en que el poder de China es mucho mayor de lo que en realidad es, al tiempo que atribuyen a Estados Unidos una pérdida de poder mucho mayor de la que en verdad ha experimentado; lo anterior puede conducir a los países a asumir mayores o menores responsabilidades de las que les corresponderían, o a presionar a China para que acepte una carga que en realidad no puede resistir; b) esta brecha entre percepciones y realidad ha generado una parálisis política que conduce a expectativas y comportamientos económicos que no hacen más que prolongar los desequilibrios de la economía mundial, y c) la propagación del poder de disuasión dificulta la coordinación internacional de políticas económicas, pues hoy son más los países que pueden vetar o impedir las decisiones colectivas. Drezner concluye afirmando que si los cambios en la distribución internacional del poder económico, que han favorecido a las potencias emergentes, son en verdad profundos y obedecen a causas estructurales, enton-

ces prevalecerá el país que tenga más capacidad de “actuar por cuenta propia”.

T. V. Paul nos ofrece un ejercicio analítico en el que pone a prueba el valor de la teoría del equilibrio del poder, a la luz de los cambios internacionales de los últimos tiempos. De acuerdo con esta teoría, se espera que las potencias emergentes intenten equilibrar el poder de la superpotencia y busquen, además, equilibrios entre sí. Sin embargo, por ahora, no se observa en el panorama internacional las típicas políticas de equilibrio del poder (*hard balancing*), que suelen emprender Estados con una fuerte rivalidad. Lo que se advierte, más bien, son estrategias muy claras por parte de Estados Unidos y de las potencias emergentes de equilibrio suave del poder (*soft balancing*), basadas en una intensa actividad diplomática. El propósito es crear contrapesos mediante enfrentamientos indirectos y políticas de protección o aseguramiento (*hedging*) que les permitan resguardarse de posibles daños. Ninguna de las potencias en ascenso puede ni quiere adoptar una estrategia riesgosa de equilibrio del poder que podría resultar en una escalada armamentista y en la conformación de alianzas. El equilibrio suave busca, además, propiciar acuerdos en el marco de las instituciones, tanto regionales como internacionales. Los poderes en ascenso recurren a este tipo de estrategia, ante la imposibilidad de prever el curso de la próxima transición hegemónica y en un afán de acomodarse, en los mejores términos, a cambios cuyas consecuencias aún no son claras. Factores como la interdependencia económica, la disponibilidad de foros internacionales y las condiciones, tanto políticas como tecnológicas, que hoy por hoy restringirían a un Estado potencialmente expansionista, contribuyen también a explicar este comportamiento cauteloso de las potencias emergentes y del poder hegemónico.

Paul concentra su análisis en las estrategias de China, India y Rusia, así como en la respuesta de Estados Unidos a estos

países. China busca un “ascenso pacífico” mediante el comercio y la inversión, ha evitado a toda costa enfrentar a Estados Unidos y ha establecido una red de relaciones con otros Estados y con organismos internacionales que podría servirle en caso de necesidad. Los países asiáticos también han respondido al ascenso de China mediante estrategias de enfrentamiento indirecto, de aseguramiento y de equilibrio suave, sobre todo a partir de la conformación de coaliciones diplomáticas, más o menos duraderas, en foros internacionales.

India, en competencia con China, se ha acercado a Estados Unidos —el cual ha aceptado a India como Estado nuclear *de facto*—, combinando el equilibrio suave con el enfrentamiento indirecto y las políticas de aseguramiento. También se ha comprometido con la liberalización económica y con las instituciones internacionales. Por su parte, Rusia se asocia ocasionalmente con China para mantener una estrategia de equilibrio suave frente a Occidente, y ha mostrado igualmente un notable activismo en los foros internacionales.

La estrategia de Washington hacia China también ha incluido el enfrentamiento indirecto, el aseguramiento, el acercamiento con otros poderes y el equilibrio suave. Estados Unidos ha reforzado su asociación con Japón y con Corea del Sur, pero sobre todo, ha mejorado sus relaciones con India, valioso aliado para su estrategia de equilibrio suave frente a China.

En conclusión, asegura Paul, mientras no haya claridad sobre las capacidades e intenciones de las potencias emergentes, la estrategia de asegurarse, diversificando aliados y apuestas, y favoreciendo la participación en foros internacionales, parece ser la favorita. Al buscar influencia fundamentalmente en las organizaciones internacionales (G20, OMC, ONU, FMI y Banco Mundial), estos países ejercen su creciente poder sin asumir riesgos innecesarios y obtienen reconocimiento internacional.

Aunque la confusión teórica y la falta de definiciones comunes impiden distinguir a un poder emergente o en ascenso de una potencia regional, como Christian Wagner sostiene en su artículo, importa entender el orden institucional del que forman parte unos y otras. Analiza así, la relación de cada uno de los países que forman el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) con sus vecinos y con las organizaciones regionales a las que pertenecen. Todos estos países, concluye Wagner, buscan y ejercen influencia regional, ofrecen cooperación para el desarrollo y mediación en los conflictos de su zona de influencia, aunque no logran que la región contribuya de manera significativa a su grandeza económica ni a fortalecer el liderazgo internacional al que aspiran. Si bien los BRICS son potencias regionales en términos de poder relativo, ni sus vecinos los reconocen como líderes ni ser potencia regional constituye una plataforma para ascender en la escala de poder mundial. Volvemos entonces a donde estábamos: las llamadas potencias emergentes son países que, mediante importantes reformas internas, han logrado un crecimiento económico muy superior al de los países avanzados y una inserción exitosa en los mercados internacionales. Como mercados en expansión ofrecen grandes oportunidades; como países exportadores representan una competencia que no se puede ignorar.

Andrew F. Cooper, al igual que Herd, se ocupa del tema de la primacía, pero nos advierte que en esta ocasión, a diferencia del pasado, no se trata de un solo poder que amenace a la potencia hegemónica. Aunque hay quienes, equivocadamente, piensan en China como el único futuro contendiente, esta vez las potencias en ascenso son varias y no una.

En vista de que los análisis tradicionales no nos permiten identificar plenamente a las nuevas potencias, Cooper decide analizar, además del número, el segundo rasgo distintivo de estos poderes en ascenso: su acción diplomática en foros multilaterales.

Ésta es, a juicio del autor canadiense, la novedad fundamental del auge de algunos países en nuestros días.

Mientras que en el pasado el establecimiento de un nuevo orden internacional quedó en manos de las potencias vencedoras en una gran guerra (en 1815, en 1919 y en 1945), la influencia que hoy ejercen las potencias emergentes sobre la conformación del orden internacional, que está en ciernes, se despliega después de una gran crisis financiera y asume una forma multilateral que no tiene precedentes. El mejor ejemplo es el G20, mecanismo de respuesta frente a la crisis financiera que empieza en 2008, y en el que participan 20 países muy distintos, en pie de igualdad, por razones que no necesariamente tienen que ver con el tamaño de sus economías o con sus capacidades nacionales.

John J. Kirton coincide en señalar que las potencias emergentes han proyectado su poderío, de manera conspicua, en foros internacionales. Nos presenta un recuento pormenorizado de su influencia creciente en la gobernanza mundial, sobre todo a partir de 2003, cuando algunas de las potencias en ascenso participan por primera vez en las cumbres del G8. Para documentar esa influencia y evaluar sus alcances, Kirton identifica cinco etapas en la relación de las potencias avanzadas y las emergentes: a) los primeros intentos, cautelosos y erráticos, del G7/G8 por establecer vínculos con otros países, a partir de 1989; b) la consolidación de la relación entre el G8 y el G5 desde 2005 hasta 2009, breve periodo en el que proliferan los mecanismos informales de negociación entre las principales economías (como el MEM y el MEF, reunión y foro de las principales economías) y se formaliza o “institucionaliza” la participación, aunque no necesariamente la influencia, de “los cinco” —China, India, Brasil, México y Sudáfrica— en las cumbres del G8; c) la consolidación, entre 1999 y 2008, del esquema de gobernanza liderado por los ministros de Finanzas del G20, así como la par-

participación, de pleno derecho y cada vez más igualitaria, de los países con importancia sistémica; d) entre 2008 y 2010, el G20 se convierte en una reunión de líderes y queda establecida la plena igualdad entre sus miembros, a partir del anuncio, en la Cumbre de Pittsburgh, en 2009, de que este grupo se convertiría en el foro principal y permanente para la concertación económica mundial. Durante esta etapa, las potencias emergentes propiciaron importantes acuerdos para contener y revertir la crisis financiera y aumentaron su influencia tanto en la agenda de las reuniones (incorporando temas como el desarrollo) como en la selección de los países que albergarían y presidirían las cumbres. La rotación de sedes y presidencias reflejó este cambio en favor de relaciones más equitativas. En Seúl, en noviembre de 2010, una potencia en ascenso como Corea tendría por primera vez el privilegio y la responsabilidad de ser sede y presidir la quinta cumbre del G20, y e) en la última etapa, aún en curso, se abre la interrogante, en opinión de Kirton, de si el G20 habrá de consolidarse como la institución fundamental para la gobernanza y podrá iniciar la transformación del orden prevaleciente desde 1944-1945.

En 2012, México será la primera potencia en ascenso del G5 en albergar y presidir la cumbre del G20. Como uno de los miembros principales del APEC, de la Cumbre de las Américas y de la Cumbre de Líderes de América del Norte, México deberá consolidar el liderazgo institucional de las potencias emergentes y buscar que el G20 promueva un desarrollo mundial equilibrado.

Este compendio sugiere, en resumidas cuentas, que no existe por lo pronto, un consenso en torno a cuáles son las potencias emergentes. Queda claro que el poderío económico, medido en términos del tamaño de los mercados internos y de la fortaleza financiera, así como la participación en los nuevos acuerdos mundiales y en la creación de instituciones congruen-

tes con la nueva distribución internacional del poder, distinguen a un grupo de países de poderío intermedio con capacidad para influir sobre los términos del intercambio económico que tendrá lugar en las próximas décadas del siglo XXI.

Sin embargo, al comparar a las potencias emergentes entre sí, para agruparlas, y al buscar entre ellas al futuro competidor por la supremacía, se pierde de vista a las potencias de segundo orden, consolidadas desde hace cinco décadas, como Alemania, Japón, Francia y Reino Unido, lo que puede constituir un gran error analítico, lo mismo que privilegiar sólo una de las distintas dimensiones del poder. Está por verse si las proezas económicas, que aún no se traducen en desarrollo, pueden conducir al estatus de gran potencia.

Si el desorden es el nuevo orden, como afirma Christophe Jaffrelot,⁹ habrá que fiarse, sobre todo, de las capacidades propias, de los mercados y las finanzas nacionales, de la calidad de nuestra diplomacia.

⁹ Christophe Jaffrelot, "Introduction", en *id.* (ed.), *Emerging States: The Well-spring of a New World Order*, Nueva York, Columbia University Press, 2009. (Citado en el artículo de G. P. Herd que aparece en este mismo número.)