

Las nuevas grandes potencias en la escena internacional: ¿oportunidad para el desarrollo o mero cambio de hegemonía?

New Great Powers at international stage: an opportunity for development or just a change of hegemony?

Alicia Chicharro

Universidad Pública de Navarra

Alicia.chicharro@unavarra.es

Resumen

Las denominadas *nuevas grandes potencias* están cambiando el paisaje tradicional de influencia política y jurídica en las relaciones internacionales.

Aunque se haya minimizado la importancia de dicho cambio, evidenciando que siguen una lógica de comportamiento similar a la de las viejas potencias, estos nuevos poderosos, que en esencia son países en desarrollo, pueden resultar más sensibles a las demandas propias de esas naciones.

La dimensión colectiva del derecho al desarrollo o la defensa de la democracia como valor universal son algunas de las líneas esbozadas por las nuevas grandes potencias. En este sentido, pueden jugar un papel de primer orden a la hora de promover una participación más efectiva de los países en desarrollo en la esfera internacional.

Palabras clave: Derecho internacional, nuevas grandes potencias, derecho al desarrollo, democracia

Abstract

The *new great powers* are changing the traditional landscape of political and legal influences in international relations.

Although the importance of this change has been minimized pointing out that their behaviour is similar to that of the old great powers, these new powerful states, which are in essence developing countries, may be more sensitive to the needs of the rest of developing nations.

The collective dimension of the right to development and the defence of democracy are some of the lines drawn by the new great powers. Indeed, they can play a leading role in promoting a more effective participation of developing countries on the international stage.

Key words: International Law, New Great Powers, Right to Development, Democracy.

1. Introducción.

Aunque no existe una definición aceptada de lo que significa el término “gran potencia”, esta denominación se aplica a Estados con una influencia decisiva en la economía y la política mundiales. Esa influencia se consigue en base a elementos materiales, como la población, el territorio, el desarrollo económico o el poderío militar, y a su apreciación internacional, como el hecho de que ese Estado se comporte en las relaciones exteriores como tal gran potencia o el reconocimiento de ese status por parte de terceros.

Ocupar un puesto dentro del selecto grupo no está garantizado ni vetado para ningún país; es más, la consideración de gran potencia internacional no es una categoría inalterable, sino que varía de acuerdo con los ciclos de la economía mundial (Kennedy 1989).

La influencia que los más poderosos del mundo tienen en las relaciones internacionales y, por ende, en el desarrollo del ordenamiento internacional, es indudable¹. Por ello, en un momento en el que asistimos a la eclosión de una serie de nuevas potencias internacionales, debemos analizar cuál será su pujanza en el escenario global y si teniendo en cuenta que en esencia son Estados en vías de desarrollo, resultarán más sensibles a la situación que viven otros países pobres².

Este aumento del grado de heterogeneidad en el seno del mundo en desarrollo, sin duda, ha alterado la estructura de las relaciones internacionales³. Veremos si en el nuevo contexto, la presión ejercida por las nuevas grandes potencias es capaz de acabar con las pretéritas estructuras de gobernanza del sistema internacional, imponiendo una nueva agenda para el desarrollo y aprovechando este multilateralismo para crear un nuevo orden internacional más justo y solidario.

¹ La intervención de la OTAN en la guerra de Kosovo, propiciada por el liderazgo internacional en solitario de los Estados Unidos puso de relieve la autoridad que esa preeminencia podía ejercer en la evolución del Derecho Internacional.

² Algunos autores que han analizado el fenómeno no se han atrevido a predecir la índole del cambio respecto a los intereses y demandas de los Estados en vías de desarrollo (Gordon 2009).

³ Hay que tener en cuenta que junto a los países emergentes, otros Estados en vías de desarrollo, concretamente los países menos adelantados (PMA), han visto incrementada la brecha que los separa de los primeros. Otros países se encuentran entre estos dos extremos siguiendo trayectorias muy diversas, lo que ha dado lugar al incremento de la heterogeneidad en el seno del grupo de los Estados en vías de desarrollo.

2. La emersión de nuevas grandes potencias internacionales.

Aunque hemos mencionado que las grandes potencias para serlo necesitan una serie de elementos tanto materiales como de consideración internacional, lo cierto es que no todos los factores poseen el mismo peso. Efectivamente, el nivel económico y el poderío militar, tomados conjuntamente, son los dos elementos más característicos de una gran potencia.

Los politólogos no nos dan una definición y se inclinan más por descubrir qué países se consideran, en un determinado momento histórico, los más poderosos del planeta⁴.

En las últimas décadas, una serie de países en vías de desarrollo han sido capaces de llevar a cabo un exitoso proceso de crecimiento, que les ha permitido avanzar rápidamente en la convergencia hacia niveles de desarrollo de los países avanzados. Estos países conocidos por las siglas BRICS, en 2012 se encontraban entre las diez principales economías mundiales en términos de Producto Interior Bruto, con la salvedad de Sudáfrica que ocupó el puesto 28 (World Bank 2013). Además, los BRICS están aguantando bien, en algunos casos con cierta desaceleración, el azote de la presente crisis económica global.

A pesar de ello, donde todavía reside una gran diferencia entre los BRICS y los países del G7 es en su Producto Interior Bruto *per capita* por paridad de poder adquisitivo (World Bank 2012a).

Los contactos entre los gobiernos de los cinco países del BRICS o entre algunos de ellos, han tenido lugar –a diversos niveles, con variada frecuencia y en diferentes formatos– al menos desde comienzos del último decenio del siglo pasado.

La oportunidad para que sus líderes políticos se encontrasen al menos una vez por año fue proporcionada por el mismo G7. Primero, Rusia fue invitada a participar en las cumbres del G7 en la discusión de temas políticos y de seguridad difíciles de abordar en su ausencia. Más adelante, y en buena medida gracias a la clarividencia del entonces Primer Ministro canadiense, Paul

⁴ Por ejemplo, en el Congreso de Viena de 1814-15, Austria, Rusia, Gran Bretaña, Prusia y Francia fueron reconocidas expresamente como grandes potencias

Martin, se convidó a cinco grandes economías emergentes, conocidas por ello como el Grupo de los Cinco (G5), a tomar parte en algunos de los debates de las cumbres anuales del G7-G8 o G7+1, reconociendo que su contribución resultaba necesaria para abordar algunos asuntos globales. Después de numerosas vicisitudes, agudizadas por la crisis económica, la tímida invitación de “otros grandes” desembocó, en el terreno institucional, en la primacía que se convino en conceder al G20.

En plena recesión, a mediados de 2009, los BRIC, a los que aún no se sumaba la S de Sudáfrica, convocaron su primera cumbre formal y pusieron en marcha un mecanismo de consulta y cooperación que se vería jalonado por reuniones anuales de sus líderes políticos. Esa primera reunión tuvo lugar en Ekaterimburgo y despertó una amplia expectativa. Como destacó la prensa del momento, las potencias del futuro (cercano) se reunían entre ellas, sin dar parte o pedir permiso a las potencias del pasado (reciente).

En esa primera reunión, los BRIC abogaron por promover el diálogo y la cooperación entre ellos “de forma creciente, proactiva, pragmática, abierta y transparente”⁵, dando prioridad a las acciones de desarrollo social. En posteriores cumbres, los BRICS han insistido en la reforma del sistema monetario y financiero internacional⁶, cuyas instituciones y la estructura de gestión deberían reflejar los cambios ocurridos en la economía mundial y elevar la voz y representación de las economías emergentes y de los países en desarrollo⁷.

Aquí hemos aludido singularmente a los BRICS aunque haya voces que defiendan la ampliación del número de países que deberían considerarse nuevas grandes potencias. No cabe duda que desde el punto de vista económico la Unión Europea también mantiene una posición destacada; sin embargo, no podemos olvidar que en materia de política exterior pocas veces logra la unanimidad requerida para poder actuar con una sola voz ante las crisis internacionales.

⁵ Toda la documentación de la cumbre de Ekaterimburgo se halla en <http://eng.kremlin.ru>.

⁶ A este respecto, debe señalarse que sin la insistencia de los BRIC probablemente no se habría producido, o habría sido aún más modesta, la reforma en materia de gobernabilidad que aprobó a principios de noviembre de 2010 el directorio ejecutivo del FMI, atendiendo a un llamamiento político de los líderes del G20.

⁷ Xinhua News Agency, “BRICS meeting issues Sanya Declaration”, Pekín, 14 de abril de 2011.

La referencia exclusiva a los BRICS se debe a que, de momento, son los únicos llamados a compartir el escenario internacional con las grandes potencias tradicionales. Y esto es así porque si se tiene en cuenta el camino recorrido por los BRICS como agrupamiento político internacional parece evidente que están creando un acervo de avances en su cooperación y posiciones internacionales conjuntas al que, conforme se tornan más amplias y complejas, resultará más difícil sumar a otros participantes. Para actuar en el G20, el primer foro para la cooperación económica y financiera multilateral de nuestros días, los BRICS, una vez sumada Sudáfrica, buscarán más bien consolidar y fortalecer su posición más que aumentar su número de integrantes, al menos mientras la comunidad internacional siga lidiando con las secuelas de la crisis económica mundial.

La ampliación de los BRICS –el constituido por las cinco naciones, no el imaginado por Goldman Sachs– no parece estar próxima, a la vez que tampoco es probable que surja un nuevo grupo de Estados comparable a él.

3. El papel de las nuevas grandes potencias en el desarrollo del Derecho Internacional.

3.1. *Tradicional y nuevas grandes potencias en la escena internacional.*

Todos los Estados, y en esto no existe diferencia entre las grandes potencias de ahora o de otros tiempos, persiguen el bienestar de la población asentada en su territorio. El interés nacional se impone como base de actuación del aparato gubernamental, priorizándolo frente al de otros países o la comunidad internacional en su conjunto.

Sin embargo, en un mundo globalizado que la acción de los Estados se centre en el interés nacional no significa necesariamente que sea incompatible con el de otros países o la comunidad internacional. Es más, las grandes potencias tienen una mayor capacidad de neutralizar los virtuales efectos negativos

internos de decisiones que benefician a otros países o a la comunidad internacional⁸.

Lo cierto es que existen cuestiones en las que las diferencias entre las grandes potencias tradicionales y las nuevas ya se han dejado sentir.

Una de las que más irrita a los hasta ahora más poderosos es la “simpatía” que las nuevas grandes potencias parecen tener por lo que, desde una visión occidental e interesada de soberanía, se consideran Estados fallidos o problemáticos. La actitud mantenida tanto por Rusia como por China en torno al conflicto sirio da buena cuenta de ello⁹. Igualmente, los préstamos y subvenciones facilitados por China a países como Camboya y Myanmar que, desde el prisma occidental, debido a su régimen interno, nunca habrían podido considerarse receptores aptos de ayuda, enfrentan a unos y otros grandes actores internacionales.

Lo que no está del todo claro es si las diferencias culturales entre las potencias tradicionales y las nuevas pueden determinar una actitud diferente en materia de relaciones exteriores y, por tanto, influir en la evolución del Derecho Internacional. En principio, parece que habría que relativizar esta diferencia. Anand apunta que la diversidad de actitudes que se podría vislumbrar reside mucho más en el conflicto de intereses entre los relativamente nuevos Estados independientes y las potencias occidentales, más que en sus diferencias culturales y religiosas (Anand 2008).

Nadie niega que las nuevas grandes potencias están incrementando su capacidad de influencia en las decisiones internacionales, pero no hay que olvidar que estas nuevas potencias no han desbancado a las tradicionales, esto es, no se trata de un cambio radical en la hegemonía mundial sino que de momento conviven en el peldaño superior. Por muy nuevas potencias, por mucha población que tengan, su influencia en la legalidad internacional se va a ver mermada por la presencia decisiva de las grandes potencias tradicionales.

Tampoco parece que desde el punto de vista ideológico las nuevas grandes potencias sean capaces de lanzar propuestas revolucionarias que cambien la

⁸ Por ejemplo, durante la crisis financiera de los noventa China decidió no devaluar su moneda. Si bien internamente hubiera sido la vía más rápida para superar la crisis, los países del entorno se beneficiaron notablemente de la estabilidad monetaria china, lo que le granjeó un gran prestigio en el área.

⁹ Véanse Meeting Record. SC, 6627th meeting, 4 October 2011 y las otras Resoluciones no adoptadas gracias al veto de ambos Estados.

imperante concepción de corte occidental de las relaciones internacionales¹⁰. Es cierto que China ha lanzado su “Mundo Armonioso” (Yee 2008), lo cual ya es un paso positivo, pero no se trata de una propuesta acabada, sino más bien de un discurso muy general necesitado de concreción¹¹ (Forsby 2011).

3.2. Las cumbres de los BRICS y los problemas internacionales.

Al hacer referencia a la primera reunión de los BRIC en 2009, hemos destacado la prioridad dada a las acciones de desarrollo social. Pero ya en Ekaterimburgo, los BRIC añadieron en su declaración un segmento dedicado a la política internacional en el que se destacaba el apoyo de estos países a un orden mundial multipolar más democrático y justo, basado en el Derecho Internacional, la igualdad, el respeto mutuo, la cooperación, la acción coordinada y la adopción colectiva de decisiones por todos los Estados. Igualmente, reiteraban su firme compromiso con la cooperación multilateral y con el papel central que corresponde a las Naciones Unidas en el tratamiento de los desafíos y amenazas globales, insistiendo en la posición preponderante que la India y Brasil deberían tener en los asuntos internacionales y apoyando sus aspiraciones de jugar un papel mayor en la ONU¹².

La segunda cumbre de los BRIC, de nuevo sin S todavía, tuvo lugar en Brasilia en 2010. En su comunicado final se dio prioridad a la reforma de los organismos financieros internacionales. Es un hecho que los BRIC han contribuido de manera significativa al incremento de recursos a disposición del FMI. Así mismo, apelando al principio de distribución de cargas, insistieron en la necesidad de un aumento del capital del Banco Mundial y de la Corporación

¹⁰ Es lo que se denomina “soft power”, es decir, la capacidad de las potencias económicas y militares (“hard power”) para proponer ideas que desafíen el actual estado de las cosas en la escena internacional.

¹¹ Véase el discurso del Presidente Hu Jintao, pronunciado en Pretoria el 2 de febrero de 2007, disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t298174.htm>

¹² Es curiosa la fórmula utilizada, que elude una referencia directa al deseo de ambos de convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se ha especulado que China ha abandonado sus objeciones a que la India alcance esa calidad, pero las mantiene respecto de Japón y abrir la puerta a estos dos aspirantes (Brasil e India) significa abrirla también a los otros dos (Alemania y Japón). Rusia por su parte sigue viendo con renuencia el aumento de los miembros permanentes. En noviembre de 2010, durante una visita a Nueva Delhi, el presidente Obama –como informó la prensa de todo el mundo– manifestó abiertamente el apoyo de EUA a esta aspiración de la India. Involuntariamente, pudo haber sacudido un avispero.

Financiera Internacional. Resultaba pues urgente eliminar el déficit de legitimidad en las instituciones de Bretton Woods, a través de un cambio sustancial en el poder de votación de las economías emergentes y en desarrollo, en línea con su ponderación relativa en la economía mundial¹³.

La tercera cumbre anual de los BRICS -ahora ya sí con S de Sudáfrica- se efectuó en abril de 2011 en Sanya, una localidad de la isla Hainan, en el sur de China.

Sudáfrica ingresó en los BRIC, adicionándoles la S, al comenzar 2011 por acuerdo de sus miembros. Incorporar a Sudáfrica, cuya dimensión económica es mucho menor, pero cuya influencia política regional es muy considerable, agregó al grupo dimensión y hondura política en una región del mundo en desarrollo antes no representada en el mismo. En Sanya, al igual que en las cumbres de Ekaterimburgo y Brasilia, el sistema monetario y financiero internacional fue el punto central del debate de la cumbre y de la declaración final de la misma¹⁴. Sobre este tema, la declaración aseguraba que la crisis financiera internacional había puesto de relieve las insuficiencias y deficiencias del actual sistema monetario y financiero internacional, cuyas instituciones y la estructura de gestión deberían reflejar los cambios ocurridos en la economía mundial y elevar la voz y representación de las economías emergentes y de los países en desarrollo.

Un año después, en la cumbre de Nueva Deli los BRICS siguieron insistiendo en la reforma de la gobernanza de las instituciones financieras internacionales y de Naciones Unidas, aunque sin duda el aporte más interesante fue una propuesta para la creación de un nuevo banco de desarrollo propio.

Los objetivos del banco se centrarían en la inversión en proyectos sobre desarrollo e infraestructura en países en vías de desarrollo, en la concesión de préstamos a largo plazo durante crisis financieras globales, y en proporcionar deuda convertible, que podría ser comprada por los bancos centrales de los Estados miembros, y así actuar como una incubadora para una adecuada distribución de los posibles riesgos. Este banco de los BRICS permitirá, entre

¹³ A este respecto, debe señalarse que sin la insistencia de los BRIC probablemente no se habría producido, o habría sido aún más modesta, la reforma en materia de gobernabilidad que aprobó a principios de noviembre de 2010 el directorio ejecutivo del FMI, atendiendo a un llamamiento político de los líderes del G20.

¹⁴ Xinhua News Agency, "BRICS meeting issues Sanya Declaration", Pekín, 14 de abril de 2011.

otras cosas, implementar de manera eficaz proyectos regionales de desarrollo encuadrados en la denominada cooperación Sur-Sur.

Con todo, la articulación de una institución de estas características no será nada sencillo. No se mencionó durante la cumbre ni el peso de cada Estado en esta nueva estructura ni su contribución financiera al capital del banco¹⁵. Los BRICS tienen diferente trascendencia económica, y hallar un conveniente equilibrio para evitar uno o varios miembros dominantes, podría ser todo un desafío.

En materia de política internacional, la Declaración final apelaba a la negociación diplomática en aras de resolver la crisis nuclear iraní y se criticó duramente la táctica de presión de occidente en Irán, que pretende forzar a otros países para que se adhieran a las restricciones impuestas. El grupo además afirmó que la violencia en Siria podría ser resuelta también a través del diálogo, mostrando una oposición frontal a una intervención militar en este país. En 2013, los BRICS se reunieron en Durban retomando la idea de la creación del banco de desarrollo propio. En este aspecto solo se avanzaron algunas cuestiones acerca del rol y el carácter de la institución, así como el rendimiento que se lograría respecto a la aportación inicial, cifrada en cien billones de dólares.

El hecho de que la cumbre tuviese lugar en África, propició una mención expresa a cuestiones que interesan especialmente a esta región del mundo, como la cooperación entre la ONU y la Unión Africana en la pacificación del continente. La situación geográfica también tuvo mucho que ver a la hora de dar prioridad al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

3.3. *El desafío del multilateralismo complejo.*

Como se sostiene desde la teoría de las relaciones internacionales, cuando crece el multilateralismo, conforme la preeminencia en el plano internacional no recae en una sola potencia sino en varias, el Derecho Internacional deja de ser

¹⁵ Algunos especialistas llamaron la atención sobre la posibilidad de que China exigiera la presidencia permanente de la institución, cosa que tal vez fuera también solicitada por India y Rusia. Y se señaló además que el mercado africano podría también ser explotado por China a través del banco con algunas ventajas adicionales.

universal para dar paso a un sistema en el que cada superpotencia regional selecciona las obligaciones de ese ordenamiento que ella y sus países vecinos van a asumir (Stephan 2009).

Si las grandes potencias se multiplican, cada una va a reclamar un Derecho Internacional que responda a sus propias concepciones, valores e intereses y que, seguramente, rivalizará con lo propuesto por otras potencias. A su vez, el papel de las organizaciones universales comenzará a mermar en beneficio de organismos más restringidos creados bajo la batuta de la gran potencia regional y donde esta pueda imponer con facilidad precisamente esas concepciones, valores e intereses sin tener que enfrentarse con ningún otro Estado.

Cualquier Estado poderoso va a tratar de imponer su propia versión del Derecho Internacional. Si hay una multiplicidad de potencias, cada una ofrecerá una versión distinta e incluso opuesta sobre el contenido del Derecho Internacional. Si como consecuencia, el Derecho Internacional se fragmenta regionalmente, cada compartimento defenderá una única y coherente visión del ordenamiento internacional, esgrimiendo a su vez argumentos en contra de la validez de la visión que sostengan otros bloques.

La emergencia de los BRICS está mostrando esta transformación. Los BRICS han planteado la reforma de los organismos de Bretton Woods, insistiendo en cada una de sus cumbres en que los próximos nombramientos de los dirigentes de estas instituciones no deben volver a recaer en nacionales de los países de “siempre”, los occidentales.

En el plano político, las nuevas grandes potencias han intentado mantener la cabeza fría ante las amenazas a la paz y la seguridad internacionales conjeturadas por los países occidentales, frecuentemente arrastrados por el delirio de la superpotencia hegemónica.

Podría pensarse que ellos mismos también se dejan “arrastrar” por la actitud de la otra gran superpotencia venida a menos que es Rusia y con la que comparten cartel en los BRICS. Pero debemos rastrear más allá de los meros vetos a las intervenciones programadas desde la Casa Blanca, para descubrir si las nuevas grandes potencias siguen realmente un patrón de conducta marcado ante las crisis internacionales o nos encontramos ante la emergencia de nuevos poderosos dispuestos a hacer una política internacional propia.

Cierto es que algunas de las nuevas grandes potencias son demasiado “nuevas” en estas lides como para mostrar ya una trayectoria clara y definida. Además, no podemos olvidar que vivimos en un mundo globalizado en el que no se ha producido un cambio en las riendas del orden mundial, sino que más bien se han sumado nuevos actores que comparten con los tradicionales la preponderancia mundial y que son demasiado interdependientes como para trazar una estrategia diáfana y completamente coherente.

A pesar de ello, sirva a título de ejemplo, la actitud asumida ante la llamada “cuestión iraní”. Actuando fuera del marco de los BRIC, Brasil buscó activamente, junto con Turquía, fórmulas alternativas a las nuevas sanciones contra Irán propuestas por el llamado Grupo 4+1 (los cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania). Más significativamente, al iniciarse la Asamblea General en septiembre de 2010 los ministros de relaciones exteriores de los BRIC elaboraron un proyecto de resolución según el cual la Asamblea General condenaría la adopción unilateral de sanciones.

Los líderes de los BRICS discutieron también la cuestión de Libia y acordaron cooperar con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque a su vez exhortaron a las partes a resolver sus diferencias por medios pacíficos, el diálogo y la negociación.

El mes anterior a la cumbre, el Consejo de Seguridad, del que en ese año eran miembros los cinco países BRICS, había adoptado la resolución 1973 (2011) que comprometió a la comunidad internacional a proteger a la población civil de Libia de los excesos represivos de su propio gobierno, con las costosas y contradictorias consecuencias que se conocen. En esta primera oportunidad de altísimo relieve internacional, los BRICS actuaron divididos: Sudáfrica apoyó la resolución y los otros cuatro países se abstuvieron. Al explicar su voto, los cinco países omitieron toda referencia a conversaciones entre ellos orientadas a buscar una posible posición común¹⁶.

En la cumbre de Sanya, los cinco países incluyeron en su declaración, entre otras, las siguientes referencias: “Expresamos nuestra profunda preocupación por las turbulencias en las regiones del Oriente medio, África del norte y África occidental y nuestro sincero deseo de que los países implicados alcancen paz,

¹⁶ Véase la transcripción de la reunión 6498 del Consejo de Seguridad, celebrada el 17 de marzo de 2011, en el documento S/PV.6498 (www.un.org)

estabilidad, prosperidad y progreso (...) de acuerdo con las legítimas aspiraciones de sus pueblos”.

La resolución pacífica de las controversias es el estandarte de los dos BRICS miembros permanentes del Consejo de Seguridad en el caso de Siria. Desde octubre de 2011, Rusia y China han vetado sistemáticamente todos los proyectos de resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que tenían por objetivo intervenir en Siria a fin de contener los actos de violencia¹⁷. Otros países BRICS, como India o Sudáfrica, miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, han mostrado en esta crisis una actitud radicalmente distinta votando a favor de las resoluciones de intervención propuestas o, en alguna ocasión, absteniéndose.

Lo cierto es que el veto ruso y chino recibió tantas críticas, incluso de sus socios BRICS, que Rusia adoptando una actitud constructivista quiso demostrar que se le podía dar una salida dialogada a la crisis siria y no era una mera excusa para justificar su veto. En 2013 logró sentar a las partes a negociar, tras la adhesión de la República Árabe Siria a la Convención sobre Armas Químicas de 1993 y su compromiso con la inspección y destrucción de dichas armas propuesta por Rusia y programada desde Naciones Unidas¹⁸.

3.4. Las nuevas grandes potencias ante el Derecho Internacional.

Las grandes potencias tradicionales gracias a su hegemonía han acaparado la definición y desarrollo del Derecho Internacional. Ahora cabe preguntarse cuál será el papel que jugarán las nuevas grandes potencias en relación con la evolución futura del ordenamiento internacional.

Una posición preeminente en la escena internacional ha permitido a las potencias tradicionales utilizar el Derecho Internacional como instrumento para justificar su comportamiento en las relaciones exteriores, a la vez que imponían su propia visión de las reglas de juego internacionales¹⁹.

¹⁷ Véanse los documentos de las sesiones del Consejo de Seguridad de la ONU, S/PV.6627, S/PV.6711 y S/PV.6810.

¹⁸ Resolución 2118 (2013) del Consejo de Seguridad.

¹⁹ Durante el periodo de *Pax Americana* que comenzó con la caída del bloque soviético a finales de los ochenta y que se ha prolongado hasta la emergencia de las nuevas grandes potencias, Estados Unidos ha impuesto su percepción del ordenamiento internacional que se tradujo en un protagonismo muy superior al del periodo de la guerra fría para las

Ahora nos preguntamos si con la emergencia de nuevas potencias, puede que la historia se repita cambiando solo los protagonistas o cabe esperar una eclosión pacífica²⁰ y orientada hacia un sistema internacional más justo y solidario (Buzan 2010).

Sin desdeñar la trascendencia que puede tener que las nuevas grandes potencias se consoliden como Estados hegemónicos a nivel regional, a estas alturas podemos afirmar que no se van a parar ahí. Esa hegemonía regional les va servir para presionar a nivel mundial en aquellos puntos en los que esté en juego su interés nacional o el de su región. Aunque antes de nada las nuevas grandes potencias parece que buscarán mantener su desarrollo interno, ello pasa por adquirir una posición destacada en la evolución del Derecho Internacional con el fin de que no interfiera en la progresión de ese desarrollo interno²¹.

El Derecho Internacional es básicamente occidental. Ya que las nuevas grandes potencias no se definen a sí mismas como países occidentales, su aparición en escena cambiará, aunque no radicalmente, los postulados a partir de los cuales se ha desarrollado dicho ordenamiento. Poco a poco, la influencia de las nuevas potencias irá despojando a este ordenamiento de su impronta occidental, incrementando los rasgos vinculados al desarrollo.

Al menos en teoría, las nuevas grandes potencias han abrazado el liberalismo económico, la democracia y los derechos humanos.

Nadie parece discutir que los valores del mercado libre impregnan las relaciones económicas internacionales de estos países. La UE, EEUU, China, India y Brasil fueron duramente criticados por adoptar posiciones muy similares en defensa de sus propios intereses durante las negociaciones de la Ronda de Doha, perdiendo la perspectiva del bien común (Bhala 2009).

organizaciones internacionales, la entronización de los derechos humanos en las relaciones exteriores y el compromiso decidido por el liberalismo económico (“Washington consensus”).

²⁰ 2005 White Paper on China’s Peaceful Development. Por lo que se refiere en concreto a China, en un principio se utilizó la expresión “peaceful rise”, que pronto fue sustituida por “peaceful development”. Hay autores que en contraposición a *Pax Americana*, hablan de *Pax Pacífica* (Hulsman et al 2010).

²¹ En estos momentos los BRICS son grandes consumidores de petróleo y, por tanto, significativos emisores de gases de efecto invernadero; luego la evolución del Derecho Internacional en el campo del medioambiente se verá sin duda supeditada a los intereses de estos países emergentes, aunque en este ejemplo también coadyuva la actitud despreocupada de las grandes potencias tradicionales, especialmente de Estados Unidos.

Sin embargo, donde no existe similitud entre las potencias tradicionales y las nuevas es en cuanto a la aplicación de los valores democráticos y la protección de los derechos humanos en sus respectivos sistemas internos.

A pesar de todo ello, parece que las nuevas potencias estarían en mejor posición para mejorar el Derecho Internacional que las potencias tradicionales, no tanto porque les aliente un sentimiento noble de moralidad, sino porque al ser ellas también países en desarrollo pueden resultar más sensibles a las demandas del resto de países en vías de desarrollo. Cai asegura que aspectos como la dimensión del codesarrollo en el Derecho Internacional o la democracia de las relaciones internacionales pueden ser favorecidos por las nuevas potencias internacionales (Cai 2013).

La influencia que la emergencia de nuevas grandes potencias puede tener en la agenda al desarrollo la analizaremos a continuación. En cuanto al otro aspecto destacado por Cai, se espera que el Derecho Internacional promovido por los nuevos poderes impulse la democratización de las relaciones internacionales. En este sentido, las nuevas grandes potencias pueden jugar un papel de primer orden a la hora de favorecer una participación más efectiva en términos de igualdad de los países en vías de desarrollo en la esfera internacional.

Los organismos internacionales existentes han sido creados para un sistema y un orden que se está transformando de manera irreversible. Como ya hemos puesto de relieve, los BRICS apelan a una reforma en profundidad de los mismos. También se oyen voces que abogan por la creación de instituciones “nuevas” para el “nuevo” orden, ya que las disponibles no pueden dar respuesta a la mayoría de las situaciones presentes (Dallanegra Pedraza 2007)²². La propuesta de los BRICS de crear un banco de desarrollo propio apunta precisamente en esta dirección. En cualquier caso, conforme las nuevas grandes potencias vayan aumentando su poder tanto a nivel global como regional, no se van a conformar con las estructuras diseñadas por los vencedores de la II Guerra Mundial. Si no se permite una alteración de los equilibrios dentro de las organizaciones internacionales universales, estas

²² Draganella Pedraza pone de relieve que el nuevo orden surgirá primero y luego será “institucionalizado” mediante la reforma de los organismos vigentes o mediante la creación de otros nuevos que reflejen en un nuevo marco jurídico-regulatorio-institucional las nuevas realidades.

perderán protagonismo a favor de acuerdos geográficamente más restringidos, que competirán entre ellos a fin de imponer su visión del Derecho Internacional²³.

3.5. *¿Una nueva agenda para el desarrollo?*

Queda patente que llegado el momento, resultó absolutamente necesario implicar a los BRICS en la definición de las políticas económicas globales. Pero ese peso cada vez más abrumador en la economía mundial, debería tener también su reflejo en la evolución del Derecho Internacional.

Las grandes potencias tradicionales han dominado el desarrollo del Derecho Internacional, confiriéndole su impronta “occidental”, bajo cuyos parámetros los países que hoy consideramos nuevas potencias no se reputaban interlocutores válidos. En la actualidad, sin embargo, los países desarrollados no tienen más remedio que reconocer a los países emergentes como socios incontestables en la definición de las políticas internacionales y, entre ellas, la agenda del desarrollo.

El peso tanto demográfico como económico de estos países en su entorno regional los identifica como actores cruciales en sus respectivas áreas. Pero más allá de estos entornos, algunas de estas potencias en ciernes ejercen una influencia que trasciende su ámbito regional. Poniendo en marcha políticas activas de inversión en el exterior, ya sea para garantizar el abastecimiento de recursos para su economía, ya sea con el fin de asentar sus capacidades exportadoras, esas potencias se han convertido en polos dinámicos de la economía internacional.

Adicionalmente, mantienen una cooperación internacional –cooperación Sur-Sur-, a través de procedimientos en algunos casos más ágiles y menos condicionados que la cooperación tradicional, ganando áreas de influencia en el entorno de los países en desarrollo. Cuando se materialice la creación del banco de desarrollo propio de los BRICS, sin duda se convertirá en la institución clave para esta cooperación.

²³ El *Washington consensus* estaría dando paso al *Beijing consensus*. Aunque en realidad este término nunca ha sido utilizado por China, haría referencia al modelo chino de desarrollo económico sin atender a la liberalización política propugnada por la superpotencia hegemónica hasta el momento, Estados Unidos.

Estos cambios tienen implicaciones para la agenda del desarrollo. En primer lugar, la nueva situación posibilita que los países en desarrollo puedan ampliar sus opciones estratégicas, buscando en estas nuevas potencias emergentes el respaldo que quizás las potencias tradicionales les niegan. En segundo lugar, la multipolaridad ha puesto bajo presión las estructuras de gobernanza del sistema internacional, que históricamente han descansado sobre el peso de las potencias tradicionales, otorgando limitada voz y responsabilidad a los países de ingreso medio. Esta presión puede conducir a una reforma de la gobernanza mundial en el sentido de propiciar estructuras más incluyentes y democráticas, aunque este no es el único resultado posible²⁴. Por último, la creciente multipolaridad puede sentar las bases para un reparto más equitativo de las responsabilidades en la gestión del proceso de globalización.

Por otro lado, mientras las tradicionales grandes potencias insistían en una aproximación individual, Estado por Estado, del derecho al desarrollo, las nuevas grandes potencias abogan por un desarrollo colectivo para todos los países en esa situación. Esto ayudará a cambiar la vieja tensión Norte-Sur por una mayor cooperación entre Estados desarrollados y Estados en vías de desarrollo.

No hay que desdeñar tampoco el efecto espejo de las nuevas grandes potencias donde, como sabemos, persiste la pobreza como consecuencia más de una mala distribución de la renta que de las carencias del país. Solo una gran potencia puede hacer algo para alentar la acción de otros países. Con esta experiencia, las nuevas grandes potencias pueden erigirse en adalides de que los aspectos distributivos sean sopesados con mayor firmeza en la agenda del desarrollo.

Pero el reflejo de las nuevas grandes potencias en los países en vías de desarrollo también puede tener sus aspectos negativos.

La lógica de una economía global transfiere la producción de los países de salarios altos a aquellos con salarios bajos, de la industria organizada a la industria sin reivindicaciones sociales. La puesta en práctica de una política ecológica apropiada en los países del “Norte” puede disuadir a las empresas de

²⁴ China muestra a veces comportamientos que no van en este sentido, sino en el de conservar un nuevo mundo bipolar más que una gobernanza global incluyente.

instalarse en su territorio, provocando, aunque no deliberadamente, efectos favorables en el desarrollo del Sur.

Sin embargo, una estrategia de crecimiento que desconsidere los efectos sociales y el impacto medioambiental que genere no parece el mejor ejemplo para los países en vías de desarrollo. Cuando el crecimiento económico se acompaña de una persistente y acrecentada desigualdad, ese factor termina por incidir negativamente sobre la calidad de las instituciones, deteriorando las condiciones de gobernanza del país, lo que afecta a la sostenibilidad del crecimiento. Por su parte, la desconsideración del impacto ambiental no hace sino acrecentar los costes diferidos en materia ambiental, incrementando los riesgos naturales y alentando procesos de degradación que pueden ser irreversibles. Lo que se reclama, por tanto, es una estrategia que compatibilice logros en los tres pilares del desarrollo de forma simultánea: en el ámbito económico, en el social y en el ambiental (Alonso 2012).

Por otra parte, el crecimiento económico de países como China no ha venido acompañado de una democratización de sus instituciones internas, lo que puede llevar a otros Estados a conservar estructuras de poder obsoletas y totalmente injustas, ya que ello no supone un obstáculo al desarrollo²⁵. China ha puesto de manifiesto que se puede aguantar la presión exterior, haciendo plausible la compatibilidad de la autodeterminación de cada pueblo en torno a la elección de su régimen político y social, con el crecimiento económico sostenido.

La visión occidental de la gobernanza global pone el acento en la democratización de las estructuras internas de poder de los Estados en vías de desarrollo, como requisito para la recepción de ayuda financiera a gran escala. Desde esa visión, abrazar nuestros estándares en la promoción de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de la democracia, es *conditio sine qua non* para el adelanto sostenible de estos países (Youming 2010).

Sin embargo, los préstamos y subvenciones chinas a los regímenes no democráticos de los países en desarrollo debilitan los incentivos para mejorar la gobernanza interna lo que, a su vez, repercutirá negativamente en las cuestiones más cruciales de política internacional como el cambio climático, la

²⁵ Véase el documento titulado "The Beijing consensus: An alternative approach to development", disponible en <http://www.worldforesightforum.org>.

no proliferación de armas nucleares o la responsabilidad de proteger en casos de crisis humanitarias.

Las potencias tradicionales deberían seguir lanzando un mensaje claro a los países en vías de desarrollo: un adelanto económico sostenible y equitativo no concuerda con condiciones de trabajo ínfimas, salarios injustos, irresponsabilidad medioambiental, falta de libertad, gobiernos opresores y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

4. Conclusión.

Llegado un momento, pareció absolutamente necesario implicar a algunos de los denominados países emergentes en la definición de las políticas económicas globales. Pero ese peso cada vez más abrumador en la economía mundial debería tener también su reflejo en la evolución del Derecho Internacional.

Así es, las denominadas “nuevas grandes potencias” están cambiando el paisaje tradicional de influencia política y jurídica en las relaciones internacionales. La emergencia concretamente de los países BRICS ha supuesto un cambio notable, aunque no radical, en la interlocución a escala mundial.

Aunque se haya querido quitar importancia a dicho cambio bajo el argumento de que, en la dimensión internacional, siguen la misma lógica de comportamiento que las potencias tradicionales, estos nuevos poderosos, que en esencia son países en desarrollo, pueden resultar más sensibles a la situación que viven otros Estados en vías de desarrollo.

De momento, las nuevas grandes potencias están en condiciones de compartir la gestión de la globalización con las tradicionales, principalmente en cada una de sus áreas de influencia regional. Luego no se trata de un desplazamiento en la hegemonía del poder mundial, sino de una cohabitación en el peldaño superior que desemboca en un multilateralismo complejo.

El mantenimiento de una cooperación Sur-Sur ha alentado cambios en la agenda del desarrollo. Los países menos adelantados tienen ahora nuevos socios económicamente muy pujantes, a los que pueden acudir a la hora de solicitar ayuda exterior. Bien por interés propio –abastecimiento de recursos

para su economía, asentar su capacidad exportadora, etc.-, bien por inclinación hacia los países en vías de desarrollo, los nuevos poderosos están en posición de patrocinar a los menos adelantados, incluso sin exigirles el peaje de la transformación de sus regímenes en estructuras más próximas a los estándares occidentales de gobernanza y protección de los derechos humanos. Los préstamos concedidos a Estados fallidos o a regímenes no democráticos, la inversión intensiva en las zonas más deprimidas del mundo o la propuesta de creación de banco de desarrollo propio dan buena cuenta de la transformación sufrida por la política de cooperación en manos de los nuevos poderosos.

La emergencia de las nuevas grandes potencias también ha planteado la cuestión de la democracia, pensada como valor universal que debe presidir los sistemas constitucionales internos, al igual que las relaciones entre los Estados en la comunidad internacional. Esto es, se espera que el Derecho Internacional además que exigir la asunción de valores democráticos en los ordenamientos nacionales, impulse la democratización de las relaciones internacionales. En este sentido, las nuevas grandes potencias pueden jugar un papel de primer orden a la hora de promover una participación más efectiva en términos de igualdad de los países en vías de desarrollo en la esfera internacional.

Junto a estos efectos positivos, el dinamismo y la capacidad de proyección de las nuevas grandes potencias pueden acarrear consecuencias nocivas para los países en vías de desarrollo. La persistente pobreza como consecuencia de la pésima distribución de la renta, las condiciones de trabajo inhumanas, la falta de libertad y protección de los derechos humanos, así como el impacto medioambiental son algunas de las cuestiones que en aras de un desarrollo sostenible, nunca deberían dejarse de lado.

Referencias:

- ALONSO J (2012). La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional. Revista CIBOD d'Afers Internacionals 100: 43-65.
- ANAND R (2008). New States and International Law. Hope India Publications, Gurgaon.
- BHALA R (2009). Resurrecting the Doha Round: Devilish Details, Grand Themes, and China Too. Texas International Law Journal 1: 1-125.

- BUZAN B (2010). China in International Society: Is "Peaceful Rise" Possible?. Chinese Journal of International Politics 3: 5-36.
- CAI C (2013). New Great Powers and International Law in the 21st Century. European Journal of International Law 24 (3): 755-795.
- CHOUKROUNE L (2012). Global "Harmonious Society" and the Law: China's Legal Vision In perspective. German Law Journal 13 (5): 497-510.
- DALLANEGRA PEDRAZA L (2007). Cambios en el sistema mundial. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad 39: 9-32.
- FORSBY A (2011), An End to Harmony? The Rise of a Sino-Centric China. Political Perspectives 5 (3): 5-26.
- GORDON R (2009). The Dawn of a New, New International Economic Order?. Law and Contemporary Problems 72 (131): 130-162.
- HULSMAN J, QASEM I, SWEIJS T (2010). A Narrative for the Age of Multipolarity. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO 1: 1-47.
- KENNEDY P (1989). The Rise and Fall of the Great Powers. Vintage Books, New York.
- STEPHAN P (2009). Symmetry and Selectivity: What Happens in International Law When the World Changes. Public Law and Legal Theory Working Paper Series 116, http://law.bepress.com/uvalwps/uva_publiclaw/art116, acceso 23 Enero 2014.
- WORLD BANK (2013). Gross Domestic Product 2012 (PPP). World Development Indicators Database, <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>, acceso 23 Enero 2014.
- WORLD BANK (2012a). Gross National Income per capita 2012, Atlas Method and PPP, <http://databank.worldbank.org/data/download/GNIPC.pdf>, acceso 23 Enero 2014.
- YEE S (2008). Towards a Harmonious World: The Role of the International Law of Co-progressiveness and Leader States. Chinese Journal of International Law 7 (1): 99-105.
- YOUNG W (2010). The EU's Global Governance Versus China's Harmonious World. Real Instituto Elcano 133: 1-6.