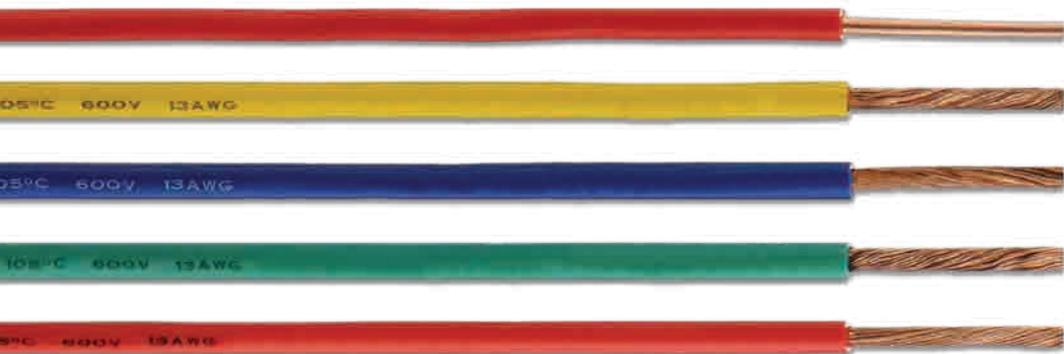


**ALEJANDRO PELFINI Y GASTÓN FULQUET**  
(COORDINADORES)



# LOS BRICS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA MULTIPOLARIDAD

¿REFORMA O ADAPTACIÓN?

**Karen Smith | Carlos R. S. Milani | Valentina Delich | Jorge Marchini | Gladys Lechini | Ana María Vara | Alejandro Pelfini | Daniel García Delgado**



INTERNATIONAL  
DEVELOPMENT  
ECONOMICS  
ASSOCIATES

**IDEAs**



**CLACSO**

COLECCIÓN SUR-SUR



**LOS BRICS EN LA CONSTRUCCIÓN  
DE LA MULTIPOLARIDAD:  
¿REFORMA O ADAPTACIÓN?**

Los brics en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?  
/ Alejandro Pelfini ... [et al.] ; coordinación general de Alejandro Pelfini ;  
Gastón Fulquet. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO;  
Nueva Dheli: Ideas; Ciudad del Cabo: Codesria; Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires: Flacso, 2015.  
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: [descarga](#)  
ISBN 978-987-722-138-1

1. Relaciones Sur-Sur. 2. Análisis Socioeconómico. I. Pelfini, Alejandro II.  
Pelfini, Alejandro, coord. III. Fulquet, Gastón, coord.  
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:  
BRICS / Multipolaridad / Orden global / Socioeconomía / Relaciones  
internacionales

Colección Sur-Sur

# LOS BRICS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA MULTIPOLARIDAD: ¿REFORMA O ADAPTACIÓN?

ALEJANDRO PELFINI Y GASTÓN FULQUET  
(Coordinadores)

Karen Smith  
Carlos R. S. Milani  
Valentina Delich  
Jorge Marchini  
Gladys Lechini  
Ana María Vara  
Alejandro Pelfini  
Daniel García Delgado



INTERNATIONAL  
DEVELOPMENT  
ECONOMICS  
ASSOCIATES



[www.networkideas.org](http://www.networkideas.org)



CLACSO



GLOBAL STUDIES PROGRAMME



CODESRIA

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Pablo Gentili

**Directora Académica** Fernanda Saforcada

**Colección Sur-Sur**

**Coordinadora del Programa Sur-Sur** Karina Bidaseca

**Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión**

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte** Marcelo Giardino

**Producción** Gonzalo Mingorance

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Primera edición en español**

*Los BRICs en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o Adaptación?* (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2015)

ISBN 978-987-722-138-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
(Latin American Council of Social Sciences)**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

**CODESRIA**

**Secretario Ejecutivo** Dr. Ebrima Sall

**Director del Programa de Investigación** Dr. Carlos Cardoso

**IDEAs**

**Secretario** Profesor Jayati Ghosh

**Miembro del comité ejecutivo** Profesor C.P. Chandrasekhar

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>Alejandro Pelfini, Gastón Fulquet y Karina Bidaseca</b> Introducción. Los BRICS en el orden global: ¿construyendo nuevos cimientos o negociando con las estructuras existentes?	9
<b>Karen Smith</b> La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global	19
<b>Carlos R. S. Milani</b> Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política	35
<b>Valentina Delich</b> Gobernanza global y BRICS: reformando la OMC a fuego lento	51
<b>Jorge Marchini</b> BRICS y el comercio exterior: ¿políticas activas de desarrollo Sur-Sur o más libre comercio?	63
<b>Gladys Lechini</b> La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo	73
<b>Ana María Vara</b> ¿El mundo se transforma? Neocolonialismo o cosmopolitización en la relación entre la Argentina y China	91
<b>Alejandro Pelfini</b> Élites transformativas vs. reactivas: la tensión entre élites políticas y económicas en sociedades emergentes en Sudamérica	111
<b>Daniel García Delgado</b> Liderazgo político y cosmopolitismo: enfoques y geopolíticas en conflicto	125



Alejandro Pelfini, Gastón Fulquet y Karina Bidaseca

**INTRODUCCIÓN**  
**LOS BRICS EN EL ORDEN GLOBAL:**  
**¿CONSTRUYENDO NUEVOS CIMIENTOS**  
**O NEGOCIANDO CON LAS ESTRUCTURAS**  
**EXISTENTES?**

Menos de una década es, por cierto, poco tiempo para realizar una evaluación certera de los límites y potencialidades de los BRICS. No obstante, es un lapso suficiente como para responder a algunos interrogantes, dar cuenta de ciertos logros y cambios, aunque también para desmitificar varias de las ilusiones que esta nueva configuración de poder mundial pudo haber generado en un principio. Nos referimos fundamentalmente al rol de los BRICS en la conformación de un Orden Multipolar, para ofrecer alternativas al capitalismo financiero y especulativo, para la revisión de las instituciones fundamentales de la gobernanza internacional heredadas de la Guerra Fría y de Bretton Woods. Si recién en 2001 Jim O'Neill patentó el nombre BRIC (para designar los mercados emergentes con potencial de liderazgo en las próximas décadas, integrando a Brasil, Rusia, India y China), ya este grupo adoptaba musculatura política celebrando su primer encuentro en junio de 2009 en la ciudad rusa de Ekaterimburgo, para consolidarse como grupo y como BRICS (ya con la S de Sudáfrica y no simplemente con 's del plural) en febrero de 2011.

Tras la firma del acuerdo que dio origen al Nuevo Banco de Desarrollo en julio de 2014, los BRICS parecen haber recuperado la iniciativa. No obstante, y con el lento repunte de las economías centrales de la crisis económica mundial, la tendencia más reciente da

cuenta de cierta pérdida del impulso inicial que junto a otras sociedades emergentes (aunadas bajo otra plétora de acrónimos<sup>1</sup>) habían demostrado en la primera década de este siglo. El retorno a un “lugar seguro” de las inversiones financieras de los crecientes mercados en el Sur, la revitalización de la alianza transatlántica entre EE.UU. y la UE y el arrinconamiento de Rusia son signos de un refuerzo del “Oeste”. Ciertamente, esto no implica el fin del multi-centralismo y de una arquitectura más compleja y plural de la gobernanza mundial, pero sí su desaceleración. Adicionalmente, las sociedades emergentes parecen no haber sido lo suficientemente exitosas en su emancipación de los modelos neocoloniales y del extractivismo. El rol ambivalente de China, como parte de los países emergentes y al mismo tiempo de los ya emergidos, trae el riesgo de reproducir la trayectoria asimétrica observada en la acción internacional de los países occidentales.

Desde mediados de la década de 2000 se observa un sistema internacional caracterizado por la multipolaridad como consecuencia de una redistribución de poder global. Como consecuencia han surgido diferentes conceptualizaciones para designar este mismo fenómeno tales como: “multipolaridad inestable” (Humprey & Messner, 2006), “orden mundial multiregional” (Hurrell, 2007), “era de la no-polaridad” (Haass 2008), “multi-multipolaridad” (Flemes & Nolte, 2008), “creciente multipolaridad” (Nederveen Pieterse, 2008), “inter-polaridad” (Badie, 2013). Estos estudios coinciden en el hecho que el reordenamiento de la economía política mundial ha llegado de la mano de un nuevo conjunto de jugadores con capacidad de afectar directa e indirectamente la naturaleza y el alcance de las interacciones globales. Siguiendo a Nederveen Pieterse (2008) este *momentum* en la globalización del siglo XXI difiere significativamente de la globalización del siglo XX. Varios indicadores dan cuenta de este cambio: i) una nueva distribución geográfica de los flujos comerciales donde los lazos Norte-Sur son reemplazados por lazos Este-Sur; ii) las instituciones multilaterales que guiaron la globalización neoliberal en la década del noventa han dado paso a un ‘no consenso Post-Washington’ dominado por fuertes presiones por cambios desde el Sur global; iii) el desgaste del modelo hegemónico unilateral de EE.UU. da lugar a una creciente multipolaridad. Ya con estas tendencias delineadas con claridad, parece ser un momento oportuno también para realizar un balance de la novedad y ruptura que podrían haber traído estos

---

1 N-11 (Next 11); CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica); MAVINS (México, Australia, Vietnam, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica), VISTA (Vietnam, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Argentina), EAGLES, entre otros. Ver Turzi (2011: 25-26).

BRICS. Lo mismo, para dar cuenta de las posibilidades de articulación en otros espacios a los tradicionales Norte-Sur que se abren a países como la Argentina, fortaleciendo la región del Atlántico Sur junto a Brasil y Sudáfrica.

Los trabajos reunidos en este volumen son resultado de la conferencia “Auge y caída de las potencias internacionales. Una evaluación de los BRICS” co-organizada por el *Global Studies Programme* de FLACSO-Argentina y el Programa Sur-Sur de Cooperación Académica Tricontinental de CLACSO, junto con el Área de Grupos de Trabajo. La misma tuvo lugar en Buenos Aires el 30 de octubre de 2014. Se propuso como objetivo reunir a una masa crítica de expertas y expertos para debatir y repensar conceptos y etiquetas desarrolladas en los últimos años, evaluando su poder explicativo y normativo. Partiendo de la premisa de que algunas categorías, como la de mercados/poderes/sociedades emergentes, los BRICS, “poderes blandos” y “Cooperación Sur-Sur” pueden obtener una luz nueva y más realista –si se observan no sólo desde la gran escala de la gobernanza mundial, sino también desde la región del Atlántico Sur– en la jornada se buscó explorar sinergias entre países con fuertes similitudes y cercanías como Sudáfrica, Brasil y Argentina.

El libro se organiza en torno a las contribuciones de dos especialistas internacionales en la materia que ofrecen una mirada crítica sobre un fenómeno complejo en constante evolución. Karen Smith (Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica) y Carlos Milani (IESP-Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil), ponen respectivamente el foco de atención sobre dos miembros del grupo BRICS con énfasis en el espacio del Atlántico Sur. La segunda parte de libro compila los aportes de un conjunto de especialistas argentinos provenientes de diferentes universidades, quienes desde sus áreas particulares de investigación evalúan temáticamente el rol de los BRICS en la última década y exploran posibles confluencias en la región del Atlántico Sur. Los temas centrales de debate son: *comercio* (Valentina Delich de FLACSO-Argentina y Jorge Marchini de UBA/CLACSO), *cooperación y nuevos modelos de desarrollo* (Gladys Lechini de UNR y Ana María Vara de UNSAM) y *liderazgo político y élites* (Alejandro Pelfini de FLACSO-Argentina y Daniel García Delgado FLACSO-Argentina).<sup>2</sup>

En relación al eje comercial, los países BRICS han mostrado voluntad política para acentuar la cooperación en diversas áreas económicas y financieras. Un ejemplo de ello es el compromiso de este

---

<sup>2</sup> En la conferencia también el eje *seguridad* fue parte de la discusión, en base a los aportes de Federico Merke (UdeSA) y de Mariano Bartolomé (USAL). Lamentablemente, no fue posible incluir sus presentaciones en esta obra.

grupo de países para duplicar su comercio bilateral entre 2011 y 2015. Una nueva geografía del comercio busca ser introducida por esta coalición política y económica. Además de eso, la evolución actual de las instituciones multilaterales podría servir de apoyo a sus aspiraciones de desarrollo, por lo que la coordinación es un elemento clave para enfrentar los desafíos comunes introducidos por una economía global cambiante. En este sentido, los avances y retrocesos en las negociaciones sobre el acceso a mercados tanto para productos agrícolas como para productos no agrícolas (NAMA, por su sigla en inglés), el uso estratégico por parte de estos países del sistema de solución de controversias de la OMC, su rol como estabilizadores del sistema financiero global y sus aportes individuales y colectivos al comercio mundial tienen que ser identificados y analizados con precisión.

En lo que hace a la cooperación y la exploración de nuevos modelos de desarrollo, a pesar de los indicadores positivos que detentan –tanto los países sudamericanos como los del Sur de África– en términos de crecimiento económico en la última década, se observa que el patrón de desarrollo extractivista y primario-exportador apenas se ha alterado, cuando no profundizado. En este sentido, la presencia de China en ambas regiones conlleva el riesgo de reproducir vínculos neocoloniales apenas alterando la relación subordinada con los países centrales. Paralelamente, ambas regiones promueven paradigmas y visiones alternativas de desarrollo recuperando saberes originarios como: Buen Vivir, Ubuntu o posdesarrollo. En este sentido, resulta fundamental evaluar si dichas visiones alternativas del desarrollo han logrado plasmarse en las prácticas de la cooperación Sur-Sur dando origen a sociedades realmente emergentes: aquellas capaces de generar un modelo de acumulación y una estrategia de desarrollo original y a su medida.

Observando el creciente liderazgo político y las élites que lo sustentan, es evidente que entre los BRICS, Sudáfrica y Brasil, así como otros países sudamericanos que comienzan a moverse en su órbita, detentan evidentemente un menor peso económico que los socios mayores de la liga. Su potencial y contribución principal reside entonces en su capacidad de innovación política y construcción de liderazgos alternativos. Es desde la legitimidad ganada a través de exitosos procesos de democratización e inclusión social que comienzan a cuestionar algunas contradicciones del orden internacional y de sus organismos y regímenes principales. Ciertamente que esto no deja de provocar escozores no sólo en la arena global, sino también al interior de cada país entre las élites tradicionales (preponderantemente económicas) acostumbradas a mantener una relación subordinada, pero ventajosa con lo que definen como “mundo” y élites emergentes

(preponderantemente políticas) que alteran las cartografías cristalizadas, revisan reglas de juego sedimentadas y exigen una participación más equitativa en la gobernanza global.

Desde ya que además del abordaje en torno a estos temas, es posible reconstruir ciertas preocupaciones transversales que los autores tienden a referir aunque, obviamente puedan presentar discrepancias en el modo en que las abordan. Es evidente que entre tantas contribuciones, focos y disciplinas reunidas es difícil esperar un consenso definitivo, pero al menos en esta introducción quisiéramos destacar los siguientes ejes de confluencia. Más que resumir cada uno de los capítulos, identificamos en ellos tanto coincidencias en el tono y en el enfoque como también discrepancias en los diagnósticos e implicancias futuras, aunque siempre en base a una preocupación compartida: el dirimir si los BRICS son agentes reales de reforma del sistema internacional en dirección a una multipolaridad efectiva o si, más bien, aprovechan el debilitamiento del Norte global para plantear ciertos ajustes al sistema en beneficio propio. A continuación se presentan algunos de ellos:

## **1. ESTRUCTURA/COMPOSICIÓN**

El Sur como categoría continúa siendo un constructo altamente heterogéneo, factor que hasta ahora ha sido utilizado más que nada para resaltar sus fragilidades y discapacidades. Sin embargo, los trabajos de Milani, García Delgado, Lechini y Marchini sugieren que el protagonismo político y económico adquirido en la última década por los BRICS estaría abriendo nuevas oportunidades para re enmarcar las potencialidades del Sur. No obstante Marchini, Milani y Vara subrayan que el carácter de la noción de país emergente es difuso. Ante ello, otros autores como Smith, Lechini y Pelfini destacan la importancia de hacer distinciones entre los emergentes, el Sur global y la cooperación Sur-Sur (CSS), así como entre los mismos BRICS donde la focalización en IBSA (el conjunto India, Brasil y Sudáfrica) resulta más sugerente y más cercana a la política exterior argentina. Por su parte, Pelfini opta por definir los alcances del concepto de emergente problematizando en cambio las nociones de “potencia” emergente vis-a-vis “poder” emergente.

## **2. MISIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA**

Los países BRICS emergen en el escenario internacional en estrecha asociación con el sistema de reglas establecido por las instituciones globales existentes, negociando mayor participación y buscando mayores márgenes de maniobra internacional (el G8 ha sido desplazado por el G20), aunque sin pretensiones de revocar los cimientos de la

estructura de gobernanza global preexistente. En tal sentido, Smith, Milani y Lechini identifican en el accionar de los BRICS un evidente distanciamiento respecto de los reclamos políticos que durante el siglo XX movilizaron la creación de agrupaciones del mundo en desarrollo como el MNOAL y el G77. No obstante, Delich, Milani y Smith destacan que esto no significa que hayan renunciado a la ambición política de introducir cambios en la estructura de gobernanza mundial para que esta comience a reflejar la nueva realidad de la configuración internacional. Así, los trabajos de Smith y Lechini destacan que los BRICS han buscado sentarse en la mesa de los grandes, aunque de momento siguiendo las reglas de juego existentes. A pesar de esta apreciación compartida, las autoras difieren en las causas profundas de tal desarrollo. Mientras que Smith considera que la explicación se encuentra en el hecho que estos países han sido socializados dentro de este sistema basado en reglas, Lechini considera que la causa se vincula con que este grupo de países no ha sido aún capaz de imponerse y cambiar las reglas de juego.

### **3. CAPACIDAD EFECTIVA DE CAMBIO**

Esta ambición política compartida entre los países BRICS no necesariamente se traduce en una capacidad real de transformación. La mayoría de los autores concuerda en que los BRICS prefieren preservar las estructuras existentes introduciendo cambios paulatinos y progresivos más que promover transformaciones radicales. Mientras que los BRICS convocan a una redistribución del poder en instituciones multilaterales existentes a favor de los poderes emergentes, se abstienen de articular un nuevo paradigma de desarrollo. Pudiendo coincidir con este diagnóstico general, y probablemente marcados por lo que sucede en Sudamérica, García Delgado, Pelfini, Vara y Marchini consideran que los BRICS exploran el territorio aun difuso del posneoliberalismo o al menos de una variedad de capitalismo diferente al financiero y aperturista en clave anglosajona. En cambio, Smith considera que varios de los BRICS aún se mueven dentro de las coordenadas del neoliberalismo y se ven limitados internacionalmente por la misma adopción de este paradigma económico en sus contextos domésticos.

Finalmente, es importante notar que si bien las instituciones multilaterales son utilizadas por los países BRICS como los canales por los cuales se reclama mayor inclusión de países del Sur global, las heterogéneas estrategias de inserción internacional de los diferentes miembros conducen a una priorización de los intereses individuales de estos países.

#### 4. VALORES

Los BRICS estarían bregando por principios cosmopolitas en la revisión del orden global: esto entendido como un derecho del socio débil que el socio fuerte en la relación debe aceptar. Vara, García Delgado y Pelfini coinciden en afirmar que dicha búsqueda no se apoya sobre el derecho a la igualdad a secas, sino al derecho a que se reconozca como legítima la aspiración a la igualdad. Por lo tanto, aquí el cosmopolitismo es más bien un criterio formal con menos contenido y carga normativa que las versiones occidentales y de federalismo global. Se acerca más que nada a los principios de una ética del discurso: el universalismo de la palabra, la lógica del mejor argumento y la deliberación como práctica para la generación de consensos. Asimismo, Delich, Marchini, Smith y Milani sostienen que la articulación de una nueva visión compartida de orden global a nivel multilateral, es reconocida por los países BRICS como precondition para negociar escenarios más equilibrados y favorables. En ese marco, Milani y García Delgado consideran que los BRICS también se orientan a configurar un “Sur geopolítico” enfrentando fuertemente concepciones liberales en política internacional de posguerra fría en materia de seguridad internacional y de economía política.

#### 5. ECONOMÍA

La cooperación comercial es el ámbito donde los países BRICS han demostrado menor capacidad de realizar aportes significativos en términos tanto conceptuales como instrumentales. Marchini y Smith reconocen que es la cooperación financiera de los BRICS, materializada a través de la iniciativa del Nuevo Banco de Desarrollo, la que se habría priorizado por sobre la búsqueda de complementaciones comerciales. Otro punto de acuerdo mayoritario destacado por Lechini, Smith, Vara y Pelfini es el hecho de que las estrategias de desarrollo nacional e internacional de este conjunto de países, continúan basándose en la producción concentrada de *commodities*, lo que termina reforzando la reprimarización económica y el neoextractivismo también en países relacionados. De ahí que los trabajos de Vara, Marchini, García Delgado y Lechini consideran relevante determinar si la creciente presencia de China en América Latina, tanto en el comercio como en las inversiones, representa simplemente una reedición de viejos modelos neocoloniales; o si estamos ante una etapa nueva, con posibilidades de establecer relaciones menos asimétricas, de mutua dependencia y colaboración.

En el fondo y salvo discrepancias puntuales no se registran contrastes insalvables entre los autores de este volumen. Quizás puede hablarse

sí de una visión opuesta en el modo de concebir el orden y la política en general: con marcado o escaso antagonismo, con mayor o menor ruptura o continuidad, con peso determinista de las estructuras o destacando el margen de maniobra de actores y sociedades (Stephen, 2014). En este sentido, invitamos al lector a rastrear estos supuestos y orientaciones epistemológicas más bien tácitas que se traslucen en dos visiones contrastantes por detrás de los juicios más explícitos. Por un lado, una visión del orden internacional y de los BRICS basada en la estabilidad y en los cambios controlados donde los BRICS no son desafiantes sino que plantean ajustes dentro del statu quo. Por otro lado, una mirada más radical que no sólo le otorga mayor protagonismo y capacidad desafiante a los emergentes sino que destaca las discontinuidades y rupturas en el orden internacional subrayando la importancia y la novedad de un contexto actual luego de la crisis financiera, cierto estancamiento en los países desarrollados y el reciente contraataque geopolítico frente a los experimentos posneoliberales. Al fin de cuentas, si bien no es posible realizar una evaluación certera, sí se registran tendencias, trayectorias e inercias que permiten sacar conclusiones y vislumbrar derroteros posibles. A nuestro juicio, la balanza se inclina por considerar a los BRICS como agentes efectivos en la construcción de un orden multipolar aunque más que bregar por su transformación, su accionar se centra en realizar ajustes en el sistema internacional orientados fundamentalmente a permitir su participación en las instituciones existentes y con procedimientos más transparentes y universalistas. Desde ya que estos ajustes pueden ser bienvenidos, pero en última instancia, distan de estar pensados para el conjunto donde los BRICS aparecerían como una vanguardia del viejo Tercer Mundo. Más bien los ajustes son negociaciones que apuntan a generar pequeñas ventajas comparativas para beneficio propio. Si el resto puede aprovecharlas o no, es otro cantar, pero es una tarea política concreta que se abre y que pone el acento en la relación entre la semi-periferia y la periferia; o –en analogía con lo que sucede en estructuras sociales de base nacional (Wallerstein, 1976) –entre clases medias ascendentes y sectores populares.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Badie, B. 2013 *La diplomacia del Contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional* (Buenos Aires: EDUNTREF).
- Flemes, D. & Nolte, D. 2008 “Zukünftige globale Machtverschiebungen: die Debatte in den deutschen Thinktanks” en *GIGA Focus Global* (Hamburg: German Institute of Global and Area Studies) N° 5.

- Haass, R. 2008 “La era de la no polaridad: lo que seguirá al dominio de Estados Unidos” en *Foreign Affairs*, Vol. 87, N° 3.
- Humphrey J. & Messner, D. 2006 *Unstable Multipolarity?: China's and India's Challenges for Global Governance* (Bonn: German Development Institute) Vol. 1 Briefing paper.
- Hurrell, A. 2007 *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Nederveen Pieterse, J. 2008 “Globalization the next round: sociological perspectives” en *Futures*, Vol. 40, N° 8.
- Stephen, M. 2014 “Rising powers, global capitalism and liberal global governance. A historical materialist account of the BRICs challenge” en *European Journal of International Relations*, Vol. 20, N° 4.
- Turzi, M. 2011 *Mundo BRICS. Las potencias emergentes* (Buenos Aires: Capital intelectual).
- Wallerstein, I. 1976 “Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis” en *Theory and Society*, Vol. 3, N° 4.



Karen Smith\*

## **LA ALTERNATIVA DE LOS BRICS: IMPLICANCIAS PARA LA GOBERNANZA GLOBAL**

El tema que convocó a la conferencia fue “una evaluación de los BRICS”. Antes de continuar, quisiera enfatizar que el grupo de los BRICS todavía se encuentra en su infancia, así que uno podría argumentar que cualquier tipo de evaluación de lo que se ha alcanzado hasta ahora sería prematura y como mucho, especulativa. Sin embargo, voy a reflexionar sobre algunas de las áreas de la gobernanza global en las que se siente –o se podría llegar a sentir a futuro– la influencia de los BRICS sobre el sistema internacional. Al mismo tiempo, es importante tomar nota de aquellas áreas en las que este grupo afronta ciertos retos. En tal sentido concentraré la mirada en un pannel de los temas de seguridad internacional, reforma institucional y liderazgo político.

Mucho se ha dicho y escrito sobre el impacto de los poderes emergentes, particularmente acerca de los BRICS, sobre la economía global. Por lo tanto no dedicaré demasiado tiempo a este asunto. Todos estamos familiarizados con las impresionantes estadísticas que, entre 2009 y el 2013, dieron cuenta del crecimiento general de los

\* Karen Smith es doctora en Ciencia Política de la Universidad de Stellenbosch, profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad de Ciudad del Cabo e investigadora asociada del Instituto para el Diálogo Global, Pretoria.

BRICS en un 60% y que demuestran que hoy un 20% de la producción global es generada por los BRICS (Standard Bank, 2014). Al mismo tiempo, mientras que los BRICS se han ganado reconocimiento por sus altas tasas crecimiento y su bajo índice de inflación, recientemente el crecimiento ha disminuido y la inflación ha crecido. A pesar de esta desaceleración, el giro global en el poder económico continúa siendo indiscutido. Dejando de lado su influencia material, voy a concentrarme en el impacto que los BRICS tienen hoy en día sobre la gobernanza global en sentido más amplio, sobre las instituciones y particularmente sobre el campo de las ideas.

### **LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO**

Quisiera comenzar reflexionando sobre el concepto de Cooperación Sur-Sur (CSS), el cual sigue siendo un término discutido, tal vez por tener tantos significados distintos como países involucrados en su desarrollo. Mientras la CSS a menudo se interpreta refiriendo en gran medida a la interacción económica, específicamente en relación al crecimiento de comercio entre los Estados del Sur, asumimos aquí que la cooperación política es un aspecto igualmente importante de la CSS. La idea de la CSS tiende a evocar una imagen positiva de solidaridad entre países en vías de desarrollo a través del intercambio de recursos, tecnología y conocimiento. Esto tiene como intención desplazar el balance internacional de poder y ayudar a las naciones en vías de desarrollo a romper con la dependencia de ayuda y lograr una verdadera emancipación de los previos poderes coloniales –con la conjetura subyacente de que siempre es mutuamente beneficioso (siendo el beneficio mutuo uno de los principios de la CSS identificados por la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS). Muchos análisis de la CSS están entonces basados en el implícito y de alguna manera vago supuesto de que el comercio entre los Estados del Sur sería menos explotador que el que se da entre el Sur y el Norte; y la creencia de que las interacciones económicas entre los Estados del Sur serían más receptivas a las necesidades de desarrollo del Sur. Esto supuestamente la distingue de la Cooperación Norte-Sur donde la interacción esta generalmente basada en relaciones desiguales de dependencia.

Sin embargo, se requiere de un mayor compromiso crítico con la pregunta de si (y cómo) la CSS difiere cualitativamente en la práctica de la Sur-Norte, especialmente considerando que los Estados a menudo usan esos supuestos sobre la CSS para justificar sus actividades. Por ejemplo, China e India lo usan para justificar lo que algunos interpretan como neo-imperialismo en África, escondiéndose tras el discurso de solidaridad del Sur –en otras palabras, no los vamos a explotar, hermanos y hermanas del Sur, de la manera que lo hizo o hace

el Norte. De una manera similar, ciertos aspectos de la cooperación de Sudáfrica con el resto del continente han sido criticados por ser hegemónicos. Estas tendencias reflejan un desarrollo más amplio en la CSS. A pesar de las proclamaciones sobre la aún vigente relevancia de la unidad del Sur, este sentido de solidaridad y propósito unificado que supo alguna vez ser fuerte, pareciera haber dado lugar a consideraciones más pragmáticas y egoístas entre los Estados del Sur global. Existe una diferencia fundamental y significativa entre la CSS histórica y la contemporánea en cuanto a su relación con las instituciones económicas internacionales. Los poderes emergentes del Sur global comparten el hecho de que su reciente crecimiento debe mucho a su extenso y ascendente compromiso internacional, más que a una retirada parcial o a desacople de la economía global. Según Persaud, “la era de Bandung ha terminado, y con ella el movimiento por el cambio que alguna vez tomó la forma de políticas externas activistas fundadas sobre los principios compartidos de justicia, igualdad y derechos” (Persaud 2003: 6). En tal dirección, el gesto de acompañar estas tendencias ha significado un distanciamiento de las instituciones del mundo en desarrollo como el Movimiento No Alineado (NOAL) y el surgimiento de exclusivas alianzas dentro del Sur global que resaltan la estratificación entre lo que Acharya (2014) llama el “Sur poderoso” y el “Sur pobre”.

El grupo de los BRICS es a menudo incluido en las discusiones sobre nuevas formas de Cooperación Sur-Sur. Esto es claramente problemático dada la presencia de Rusia, que no es ni geográfica ni históricamente parte del Sur global, y de China, que sufre de esquizofrenia cuando se trata de su identidad como parte del mundo en desarrollo. De hecho, la inclusión de Rusia -discutiblemente una potencia emergente- es a veces vista como prueba de que el objetivo principal de los BRICS no es el promover la cooperación Sur-Sur sino el de establecer un contra polo a los Estados Unidos.

Una de las mayores críticas contra los BRICS es que los Estados miembros son demasiado diversos como para presentar una perspectiva real de acción unificada. La característica de los BRICS que los llevó a auto identificarse con el concepto y que resultó en su accionar conjunto como grupo político y económico, no fue una identidad compartida como las mayores economías emergentes (y aquellos que continúan discutiendo si lo son o no, no comprenden del todo de lo que realmente se tratan los BRICS). Fue haberse dado cuenta de que comparten la visión de un nuevo orden global, y que al combinar las fuerzas en un pequeño pero estratégico grupo que une Asia, África y Latinoamérica, tienen mejores oportunidades de concretar esta visión.

Uno podría argumentar que los BRICS comparten una experiencia común en el sentido de que todos fueron afectados negativamente por estar en la periferia de un sistema mundial dominado por los Estados Unidos y sus aliados occidentales. Todos los miembros se esfuerzan por modernizar sus economías y, al mismo tiempo, abordar problemas sociales. Con una postura más crítica, desde la sociedad civil notan que los BRICS también comparten violaciones socioeconómicas, que incluyen severas desigualdades, pobreza, desempleo, niveles inadecuados de educación y salud, vivienda, servicios básicos costosos, limitaciones en la organización laboral y altos niveles de violencia, especialmente en contra de la mujer, violaciones de los derechos políticos y civiles, tales como una brutalidad policial extendida, una creciente “*securitización*” y la represión de los medios.

Los BRICS también sostienen que comparten una mirada del mundo particular, o por lo menos una sensación de insatisfacción con el actual sistema de gobernanza global. Comentaristas como Stuenkel (2014) concuerdan en que estos Estados comparten un interés en reorientar el poder hacia la multipolaridad, un compromiso con la soberanía estatal, un acuerdo sobre la necesidad de reformar el actual sistema de gobernanza global y de lograr una representación igualitaria en el campo multilateral. Además, agrega otro importante elemento unificador: principalmente que los cinco miembros del BRICS tienen ambiciones globales –que se ponen en evidencia, por ejemplo, en su sistemático compromiso con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el llamado hacia la reestructuración del orden global. De Coning, Mandrup y Odgaard (2014) también sostienen que de hecho hay sustento en la idea que los BRICS comparten una manera amplia de relacionarse con otros Estados, al igual que en asuntos sobre seguridad. Otros han notado que estos cimientos sobre los que los BRICS se ha construido –una visión compartida de una alternativa al orden mundial– es débil e insostenible dada las muchas diferencias entre los Estados que lo componen. Sin comprometerme con ninguna de las dos posiciones a esta altura, es importante señalar que las diferencias en un área no necesariamente implican que sea imposible estar de acuerdo en otras. Además, como mencioné al empezar: los BRICS son una agrupación joven que todavía tiene que encontrar su base en muchos aspectos. Un incremento en las reuniones regulares facilitará el intercambio de ideas, permitirá un debate sobre los retos compartidos y ayudará a identificar asuntos sobre los que los BRICS podrán hablar con una sola voz. Al mismo tiempo, deberíamos reconocer los lazos cada vez más cercanos que se están desarrollando a nivel académico, *think tanks*, de ONG y negocios.

## REFORMA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Los cimientos del actual sistema de gobernanza global u orden mundial –soberanía territorial e igualdad jurídica de los Estados– fueron asentados en la Paz de Westfalia con instituciones y normas relacionadas a la diplomacia, el comercio y la conducción de la guerra siguiendo y sirviendo a la institucionalización del orden Europeo (Kupchan, 2012: 66). El orden internacional de hoy consiste en una estructura económica liberal, un sistema multilateral de gobernanza global centralizado en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo a las instituciones de Bretton Woods. El orden mundial actual también está marcado por la jerarquía: algunos Estados son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, otros tienen armas nucleares, algunos pertenecen al G7 y otros, basados en su poder económico, tienen más peso en las instituciones financieras internacionales.

El descontento con el orden global no es algo nuevo –estuvo en el centro de la irrupción del Sur global como grupo unificado. Estos Estados entienden el orden mundial como uno impuesto por Occidente. También hay un amplio consenso en que el orden mundial actual es injusto en varios niveles: está caracterizado por prácticas económicas excluyentes, y basado en instituciones de gobernanza global poco democráticas y legítimas que sirven para marginalizar a la mayoría de la población mundial. También hay un acuerdo en que el sistema económico global necesita ser reformado y que los organismos internacionales deben ser más representativos y capaces de responder a las preocupaciones de los países en desarrollo.

A la luz de estos asuntos, acompañados por el desplazamiento del poder económico internacional, se ha desarrollado un debate en torno a la capacidad de los poderes emergentes para sostener los existentes valores del orden liberal global en caso de que ganasen mayor influencia, y en torno a la seriedad de sus intenciones para transformarlos. Una de las figuras líderes en este debate, John Ikenberry (2011), discute que los poderes emergentes, especialmente el BRICS, difícilmente pretendan hacer demasiado revuelo. Su argumento central es que el orden internacional actual difiere de otros órdenes pasados en el sentido que está mucho más institucionalizado (en otras palabras, construido sobre reglas e instituciones). Sostiene que los poderes emergentes no tienen el deseo de derrocarlo ya que se encuentran socializados dentro del mismo e inclusive se benefician de él.

Partiendo de esta base, pasaré a considerar algunas de las implicaciones potenciales de los BRICS para el sistema internacional y la

gobernanza global, haciendo foco en las ideas en torno al desarrollo, la reforma de las instituciones internacionales y la seguridad.

### **LOS BRICS Y LAS IDEAS EN TORNO AL DESARROLLO**

Las ideas han sido instrumentales en el surgimiento y la consolidación del orden neoliberal. El intercambio entre las ideas y las instituciones son cruciales para entender el surgimiento y la transformación del orden mundial. Las ideas que sustentan el orden mundial, particularmente la doctrina del desarrollo en base al mercado de inspiración neoliberal, también han ejercido una influencia enorme en los procesos sociales, políticos y económicos en el Sur global. En la batalla de ideas entre el Este y el Oeste, la insignia de modernización y desarrollo del Oeste fue finalmente la victoriosa. El impacto de estas ideas no se ha hecho sentir solamente en lo económico. Los discursos de desarrollo hegemónicos han dado forma a todos los aspectos de la vida en el mundo en desarrollo –desde lo cultural, o lo ambiental a lo político.

Esto nos lleva a la siguiente pregunta ¿Hasta qué punto los BRICS están confrontando las ideas existentes sobre el desarrollo? Críticos como Prashad dirían que no ha habido un quiebre significativo y alternativo al espacio de políticas neoliberales propuesto por el Norte a fines de los ochentas y que mientras los BRICS hacen un llamado para refloatar la discusión sobre desarrollo, todavía no han “endosado una ideología alternativa al neoliberalismo” (Prashad, 2013:15). Sin embargo, China y otros poderes emergentes están promoviendo nuevas ideas sobre el desarrollo y la modernización, presentando a los Estados africanos nuevas alternativas de modelos. Además, con crecientes cantidades de recursos en asistencia al desarrollo puestas a disposición por los poderes emergentes, los Estados africanos ya no están atados a los modelos de desarrollo de occidente a través de la ayuda condicionada. La presunción de que el camino hacia la modernidad y el desarrollo propuesto por Occidente es único está siendo amenazada. Ello se hace cada vez más visible no solo entre la elite, sino que también entre los ciudadanos comunes. Como parte de una encuesta de opinión pública sobre las actitudes de política exterior entre el público sudafricano, cuando se les preguntó de qué Estados podría Sudáfrica aprender maneras para aliviar la pobreza y el desempleo, 26% de los encuestados eligió China, seguido de Brasil y Botsuana con un 20% cada uno (Smith y Van der Westhuizen, 2013). El predominio de Occidente en enmarcar los debates sobre el desarrollo se está erosionando rápidamente en la medida en que los poderes emergentes no solo presentan caminos alternativos, sino que también toman roles más activos en la inversión, el comercio y en la provisión de ayuda para los países en desarrollo.

Al mismo tiempo, no se debe sobrevalorar los beneficios de los BRICS para otros Estados en desarrollo. Como el Estado más pequeño de los BRICS, la membresía de Sudáfrica ha sido vendida al público sudafricano y al continente como proveedora de nuevas oportunidades de comercio e inversión para el país y el continente. Las estadísticas ciertamente son prometedoras: en 2013 el comercio entre BRICS-África fue de \$350 billones (un incremento de 70% desde 2008), China se ha convertido en el socio comercial más importante de África. Entre el 2000 y el 2009, el comercio entre China y África creció en un 708% y con India en 506% (comparado con un 126% con Europa y 122% con Estados Unidos) (Standard Bank, 2014). Sin embargo, es difícil determinar si el incremento en el comercio está directamente correlacionado con la aparición de los BRICS como grupo.

También es importante resaltar que el crecimiento en los índices de comercio entre los BRICS y África se debe en gran medida, a la extracción de recursos por parte de los Estados del BRICS. Como consecuencia, hay preocupaciones que un creciente acceso a mercados por parte de los BRICS podría llegar a prevenir que África desarrolle su propia base industrial, generando patrones de comercio asimétricos que mantendrían a las economías africanas en dependencia de la exportación de *commodities*. Uno de los componentes centrales de los planes de desarrollo de la economía africana es revitalizar la manufactura, pero se está encontrando con crecientes presiones por parte de compañías chinas e indias. Algunos críticos, como Patrick Bond dicen que los BRICS están relegitimando el neoliberalismo, resaltando el hecho de que “las industrias extractivas de súper explotación basadas en la mano de obra migrante [...] continúan siendo el principal modo de compromiso de los BRICS con África” (Bond, 2013: 2).

### **CAMBIO INSTITUCIONAL**

De la misma manera en que las ideas han sido decisivas, las instituciones globales también han sido clave para sostener el actual orden mundial y prevenir el cambio. Desde una perspectiva del Sur global, es particularmente importante explorar el rol de las instituciones de la gobernanza global en la reproducción de un inequitativo sistema mundial capitalista. A pesar de que siempre han sido críticos de las relaciones de poder en instituciones como las Naciones Unidas, los Estados del Sur (al igual que los Estados del BRICS) son y han sido activos participantes en las instituciones globales. Perciben a las instituciones globales, particularmente las del sistema de Naciones Unidas, como un importante vehículo para avanzar con sus intereses, como foros para construir coaliciones en contra de Estados más poderosos y para promover nuevas ideas y normas (especialmente,

de anticolonialismo y antirracismo). Comparten el interés por las instituciones como herramientas para restringir a los poderosos, a través de reglas y procedimientos establecidos. Por ejemplo, Brasil e India han sido querellantes particularmente activos haciendo uso del mecanismo de solución de disputas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los BRICS también usan instituciones (como la UNSC) para resistir los intentos de los Estados Unidos de promover nuevas normas sobre el uso de la fuerza, sobre la condicionalidad de soberanía y sobre el derecho a usar la fuerza para promover cambios de régimen.

Los Estados en vías de desarrollo no solo se han sumado a instituciones creadas por Occidente, también han creado organismos y agrupaciones propias –como el Movimiento No Alineado (MNOAL), el Grupo de los 77, una variedad de organizaciones regionales como la Unión Africana y, más recientemente, agrupaciones como el Foro de Diálogo de India-Brasil-Sudáfrica, de los cuales todos forman parte integral del actual sistema de gobernanza global.

Las demandas de los BRICS por una reforma del sistema internacional están, en parte, basadas en el deseo de mantener un sistema de gobernanza global fundado en reglas. Se esfuerzan por expresar su apoyo a las instituciones existentes, en particular a las Naciones Unidas. La Declaración de Fortaleza de 2014 reafirma el “compromiso con el derecho internacional y el multilateralismo, con las Naciones Unidas como su eje y cimiento”.<sup>1</sup> De modo similar, el punto 21 expresa el apoyo a un sistema de comercio abierto, multilateral y basado en reglas. Este grupo no busca socavar el sistema multilateral global, pero sí querrían presenciar a una distribución más equitativa del poder en las instituciones existentes. En particular, desafían el dominio de los poderes occidentales en las instituciones de Bretton Woods y exigen mayor representación. Sin embargo, surgen problemas cuando se hacen intentos por traducir estos amplios compromisos a la práctica. La falta de consenso en torno a la reforma del Consejo de Seguridad es un claro ejemplo.

Sus demandas de reforma son en gran medida una respuesta a lo que ven como contravenciones de las reglas del juego basadas en acciones unilaterales especialmente de parte de los Estados Unidos. Por ejemplo, muchos de los votos controversiales de Sudáfrica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2007-2008 y 2011-2012) –como la votación en contra de la condena y las sanciones a Estados como Myanmar, Sudán y Zimbabue

---

1 Declaración de Fortaleza, 15 de julio de 2014, punto 2.

acusados de violar los derechos humanos sobre sus ciudadanos– han sido explicados retroactivamente en base a justificaciones procesales e institucionales. En otras palabras, el deseo de jugar según las reglas del juego y forzar a otros a hacer lo mismo. Esto se relaciona al descontento con el modo en que los Estados Unidos, y otros poderes occidentales, abusaban del sistema de Naciones Unidas. La indiferencia Americana por el sistema de Naciones Unidas en su decisión de invadir Iraq en el 2003, la manera en que trataron a los detenidos en Guantánamo, las acciones en Libia, su falta de acción en Zimbabwe y, más recientemente, haber aceptado el derrocamiento de un gobierno democrático y elegido por el pueblo en Egipto, son solo algunos de los ejemplos de lo que Sudáfrica entiende como doble moral.

Los BRICS parecieran preferir preservar y reformar las estructuras existentes más que promover cambios radicales. Mientras reclaman una redistribución del poder existente hacia los poderes emergentes, se abstienen de articular un nuevo paradigma de desarrollo o de buscar una manera de socavar las instituciones económicas multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. De hecho, uno de los propósitos del grupo ha sido incrementar la capacidad de negociación de sus miembros dentro de las mencionadas instituciones. El enfoque de los BRICS hacia la reforma del FMI demuestra su postura no revolucionaria de cambio. Especialmente en el 2009, al proveer al FMI con más fondos –la histórica reforma de cuota del FMI en 2010 resultó directamente en el pedido de un cambio por parte de los BRICS.<sup>2</sup> En este sentido, la agrupación de los BRICS no busca sustituir las estructuras existentes. Por el contrario, las naciones del BRICS sistemáticamente vociferan su apoyo a estructuras tales como las Naciones Unidas o el G20 y su deseo de reformar el Banco Mundial y el FMI debería ser visto como un intento de fortalecer la institución, no de debilitarla. En vista de lo mencionado, los BRICS han sido acusados de simplemente pretender un lugar en la mesa. Por ejemplo, que Sudáfrica se haya ofrecido como la opción más obvia por África como miembro del Consejo de Seguridad parece contradecir sus esfuerzos declarados para lidiar con los patrones jerárquicos del orden mundial a través del reconocimiento de derechos de membresía absolutos y equitativos para todos los Estados en

---

2 En la víspera de la crisis financiera global, la tesorería del BRICS envió \$75 billones al FMI para salvaguardar bancos en el Sur de Europa. En el FMI, los BRICS tienen el 25% de la economía global pero solo 10,3% de los votos. Por el otro lado, Estados Unidos tiene un 19,2% del PBI versus 16,8% de derechos de votación dentro del FMI. Como consecuencia de esta intervención de los BRICS, China se quedó con más votos en el FMI, mientras que África perdió una fracción considerable de su parte.

las instituciones multilaterales (Nel y Stephen, 2010: 956). Mientras reclaman reformas hacia un multilateralismo más equitativo y un discurso de justicia global, estos Estados, primero y antes que nada, tienden a usar las instituciones multilaterales para promover sus propios intereses.

El “nuevo orden mundial” que proponen los BRICS está, por ende, no tanto basado en nuevas reglas y principios, sino que sería uno en el que hay mayor adherencia a y respeto por las reglas existentes sobre las que se construye el sistema. En particular, estos Estados tienen en gran estima por la soberanía y por la resolución pacífica de los conflictos dirigida por actores domésticos en vez de extranjeros. Cuando proponen cambios no son tanto en relación a la naturaleza de las reglas e instituciones vigentes, sino en cuanto a su administración, especialmente en referencia a quién le toca decidir cuándo ciertas reglas son aplicables y cuándo hay que mantener otras. Así la Cooperación Sur-Sur promovida por los BRICS está ampliamente basada en los mismos principios que guían a las estructuras ya establecidas –con la única diferencia que invariablemente lleva a un desplazamiento del poder. Por ende, nuevos marcos instituciones apenas complementan a las entidades existentes, no presentando amenaza alguna a su existencia. En cambio, es una señal de que los poderes emergentes en el Sur global están dispuestos a compartir los costos y las responsabilidades del mantenimiento del sistema de global. Hay quienes han advertido que el anuncio del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS sugiere lo contrario.

### **EL NUEVO BANCO DE DESARROLLO DE LOS BRICS ¿UN CAMBIO EN LAS POLÍTICAS?**

La creación de un nuevo banco es sin duda un hecho de gran relevancia ya que constituye el primer paso hacia la institucionalización de la envergadura de los BRICS, fundamentalmente alterando sus características como un grupo no vinculante y de consulta informal. Mientras que algunos detalles sobre el banco todavía deben resolverse, es claro que operar semejante institución va a requerir que los BRICS construyan acuerdo sobre una serie de normas y reglas guía. Proveerá una oportunidad única para alentar nuevos paradigmas de desarrollo y quizás, dé comienzo a una discusión global sobre el futuro del desarrollo entre prestadores establecidos de ayuda y poderes emergentes. El banco de los BRICS también podría llegar a constituirse como importante motor de cambio dentro de las instituciones ya establecidas como el mismo Banco Mundial.

Algunos han advertido que la creación de alternativas podría resultar en una fragmentación de la gobernanza económica mundial

en múltiples centros de poder. No obstante, los BRICS insisten en que solo cumplirá una función complementaria a las instituciones existentes, que no intenta reemplazar a los otros bancos de desarrollo ni socavar abiertamente estructuras como la del Banco Mundial. Por el otro lado, podría como efecto estimular una mayor eficiencia en el FMI y el BM. Esto se relaciona con otras posibles razones para contemplar el establecimiento de instituciones alternativas: específicamente usarlas como herramienta de negociación para mejorar la influencia de los poderes emergentes sobre el marco institucional bajo curso.

De esta forma el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS discutiblemente pueda ser interpretado como un indicador del amplio enfoque de la reforma de la gobernanza global de los BRICS: primero y antes que nada, como ya hemos referido buscan un rol más amplio en las instituciones de gobernanza global, pero si no son acomodados ni se las da las facultades y responsabilidades requeridas, crearán nuevas alternativas. Al imponer su candidato en el 2012, Estados Unidos perdió una oportunidad para incrementar la legitimidad del Banco Mundial entre los poderes emergentes, como Brasil, quienes creen que la gobernanza del banco ya no refleja la actual distribución global de poder. La decisión puede, por ende, haber fortalecido a aquellos que buscan crear una institución alternativa tal como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS.

A pesar de las retóricas ocasionales sobre nuevos paradigmas, son hasta ahora escasos los indicadores que señalan que las ideas promovidas por el Nuevo Banco de sean verdaderamente innovadoras. Como plantea Dani Rodrik,

“[...] es una desilusión que [los BRICS] hayan elegido hacer foco en una infraestructura financiera como su mayor área de colaboración. Este enfoque representa una mirada económica sobre el desarrollo que data de 1950, y ha sido superada por una perspectiva más variada que reconoce una multiplicidad de limitaciones –todo entre una gobernanza pobre hasta fallas de mercado– de diversa relevancia en distintos países” (citado en Stuenkel, 2013:13-14).

### **¿UN NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD?**

Enfocándonos ahora en la seguridad, debemos preguntarnos ¿hay realmente potencial para una colaboración entre los BRICS en el campo de la seguridad? Concordando con Stuenkel (2013), las “expectativas de que los BRICS sean capaces de articular una arquitectura de seguridad en los próximos años es prematura y poco realista”.

Además, los BRICS (¿todavía?) no tienen la capacidad de desafiar el dominio militar de los Estados Unidos y de la OTAN. Sin embargo, esto no quiere decir que algunos elementos de superposición en sus enfoques de seguridad nos sean aún evidentes.

Cabe destacar que habiéndose sumado Sudáfrica a la Declaración de la Cumbre de Sanya, los BRICS articularon por primera vez ideas muy específicas sobre el campo de la seguridad –algo que no había sido mencionado en las declaraciones previas y que probablemente haya sido reflejo de la presencia conjunta en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ese año. La declaración conjunta del BRICS sobre Libia se vio fortalecida por Sudáfrica y tuvo un impacto considerable en el debate global sobre la intervención humanitaria y debilitó el relato occidental de que la resolución 1973 había dado pie a una intervención modelo.

Un libro reciente, editado por De Coning et al. (2015), discute que el proyecto político de los países del BRICS puede ser definido como una coexistencia, en el sentido en que todos promueven un orden mundial que implica la co-administración de asuntos de seguridad global a través de medios pacíficos diplomáticos. La teoría define la coexistencia como la antítesis de las políticas de imposición o de la hegemonía, entendiéndose que ésta última implica que un país o grupo de países cuenta con suficiente poder como para imponer su voluntad sobre otros actores internacionales. Es decir, que tienen suficiente influencia para manipular las reglas del juego en su favor. Esto puede, por ejemplo, significar una insistencia para forzar las reglas para todos los demás, pero ignorarlas cuando se trata de acciones propias. En contraste, la coexistencia involucra preservar la paz y la estabilidad a través de hábitos comunes y prácticas diseñadas para regular una conducta internacional. Adherir a reglas comunes de conducta implica aceptar las limitaciones que éstas proponen, inclusive en caso de tener potencialmente el poder para ignorarlas, por el bien común generado por un sistema basado en reglas. Los autores argumentan que la estrategia de coexistencia que une a los miembros del BRICS consiste básicamente de cuatro principios:

- a) el respeto mutuo por la soberanía e integridad territorial,
- b) la interferencia en asuntos internos de otros Estados solo en el contexto de normas y reglas acordadas multilateralmente,
- c) la no agresión mutua, la igualdad legal de los Estados,
- d) la promoción de beneficios mutuos y caminos hacia el desarrollo nacional.

Sin embargo, la interpretación y priorización de estos cuatro principios difiere entre los cinco Estados emergentes del BRICS. De manera similar, también difieren en términos de los objetivos que los impulsa a lograr la coexistencia.

### **OBJECIONES AL LIDERAZGO ASUMIDO: EL RETO DE LA LEGITIMIDAD**

Es relevante también abordar la discusión sobre el rol de liderazgo político que estos Estados pueden ejercer regional y globalmente. Políticamente hay una considerable divergencia entre los Estados del BRICS, lo cual podría socavar el rol de liderazgo que podrían llegar a ocupar internacionalmente. Primero, el grupo puede ser, y a menudo es, dividido entre los miembros de IBSA, India, Brasil y Sudáfrica por un lado, versus Rusia y China por el otro. Esta división refleja un quiebre entre los miembros democráticos del grupo versus los no-democráticos, lo cual tiene algunas implicaciones y repercusiones. En relación a esto, la división también coincide con una postura revisionista versus una del status quo cuando se trata del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En referencia a las posiciones divergentes en cuanto a los derechos humanos y la democracia, uno debe preguntarse hasta qué punto la membresía del BRICS está poniendo en juego los compromisos constitucionales de Estados como Sudáfrica. Como se ha discutido previamente, incluso cuando se los ve tomar la misma postura (por ejemplo, cuando se vota en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) se podría discutir que las motivaciones detrás de ciertas posturas son distintas. Por ejemplo, cuando Rusia y China priorizan la soberanía como principio, puede decirse que Sudáfrica basa su postura en una convicción basada en la historia de que los acuerdos a través de la diplomacia o la negociación son preferibles.

Las posturas de estos tres Estados en relación a la reforma del Consejo de Seguridad también hablan sobre las tensiones entre los BRICS y el resto del Sur global (a quienes reclaman estar en condiciones de representar). Esto pone en evidencia la presión inherente a la identidad y los intereses del grupo. Su pretensión de hablar por el Sur global parece pretensión un tanto forzada teniendo en cuenta los evidentes conflictos de interés entre ellos y otros Estados en desarrollo en una cantidad de asuntos, como por ejemplo, la agricultura, el acceso mercados y la representación en foros multilaterales. A pesar de la retórica que sugiere lo contrario, los intereses del Sur global en general y de los Estados del BRICS, no están necesariamente sincronizados. De manera asociada a las preguntas en torno a la justificación de por qué estos Estados hablan por el mundo en desarrollo, existen dudas acerca de su verdadera legitimidad regional. Al intentar representar intereses regionales en varios foros multilaterales, Sudáfrica, India y

Brasil son reconocidos como poderes regionales por una comunidad internacional más amplia. Sin embargo, la aceptación, por parte de sus vecinos como legítimos líderes regionales ha sido menos evidente.

Sin duda, los tres Estados califican como “poderes regionales” en términos de su posición dominante económica y militar *vis-a-vis* otros Estados regionales. Su rol de liderazgo en la región parece ser afirmada por el resto de la comunidad internacional. Se puede encontrar evidencia de ello en el hecho de que los líderes de IBSA son invitados a menudo a foros multilaterales de los países avanzados e industrializados (como el G8 y el Foro Económico Mundial), donde se los considera portavoces no solo de sus Estados individuales, sino también de sus regiones y del mundo en desarrollo en general. Los países poderosos de Occidente también vuelven la mirada sobre estos Estados para llevar adelante la resolución de crisis regionales.

A pesar que internacionalmente estos Estados son sin duda reconocidos como los depositarios del derecho de hablar por sus regiones, sus vecinos tienden a estar en desacuerdo. Uno necesita tan solo considerar el continuo debate sobre qué Estado debería representar a África en caso de que al continente se le diera un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para darse cuenta que el reconocimiento externo no se equipara con el reconocimiento regional. Este estado de las cosas desacredita la pretensión de los BRICS de hablar por sus regiones y el mundo en vías de desarrollo en sentido amplio.

## CONCLUSIÓN

A pesar de las convergencias en referencia a su deseo de reformar el sistema, claramente hay muchas diferencias entre los Estados del BRICS, particularmente entre India, Brasil y Sudáfrica por un lado, y entre Rusia y China por otro. Los Estados del BRICS continúan impulsados por distintos objetivos y un entendimiento entre los cinco miembros sobre la naturaleza y al alcance exacto de las reformas todavía difiere sustantivamente. Entonces, a pesar que su enfoque hacia algunos asuntos de política internacional sea parecido, al ser examinándolo más de cerca las motivaciones para tomar ciertas posturas pueden diferir enormemente. Además la desorganización intelectual entre los poderes emergentes respecto de la forma que debiera tomar un nuevo orden mundial, seguirá siendo un obstáculo para lograrlo.

En general, el comportamiento de los BRICS, hasta ahora, indica que están más orientados hacia el status quo de lo que su retórica sugiere. Todavía no han logrado convertirse en un reto a la hegemonía institucional del Norte ni al marco de políticas neoliberales. Los BRICS han hecho una “entrada tímida a la escena mundial sin

ningún tipo de campaña de prensa. Uno de los motivos de esta timidez es que los BRICS no tienen una nueva aproximación sustancial a los asuntos mundiales, limitados como están por la adopción de políticas neoliberales en sus propios países” (Prashad, 2013:14).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, Amitav 2014 *The End of American World Order* (Cambridge: Polity).
- Bond, Patrick 2013 “Crises of Neoliberalism seen from the BRICS: What we expect from the March 2013 Durban summit of sub imperial powers”, presentado en el Public Seminar of Focus on the Global South: *Whose ‘New Asia’ in times of crisis and increasing inequalities?*, Universidad de Chulalongkorn, Bangkok 28 de enero. Disponible en <> acceso 15 de septiembre de 2014.
- De Coning, Cedric; Odgaard, Liselotte y Mandrup, Thomas (eds.) 2015 *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* (Londres / Nueva York: Routledge).
- Ikenberry, G. John 2011 “The Future of the Liberal World Order” en *Foreign Affairs*, mayo.
- Kupchan, Charles 2012 *No One’s World* (Oxford: Oxford University Press).
- Nel, Philip y Stephen, Matthew 2010 “The foreign economic policies of regional powers in the developing world” en Flandes, Daniel (ed.) *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (Farnham: Ashgate).
- Passarelli Hamann, Eduarda 2012 “Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice” en Brosig, Malte (ed.) *The Responsibility to Protect – From Evasive to Reluctant Action. The Role of Global Middle Powers* (Johannesburg / Pretoria: Hans Seidel Foundation / Konrad Adenauer Stiftung / Institute for Security Studies / South African Institute of International Affairs).
- Persaud, Randolph B. 2003 “Reconceptualizing the Global South’s Perspective: the End of the Bandung Spirit” en Braveboy, Jacqueline Anne (ed.) *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks* (Boulder: Lynne Rienner).
- Prashad, Vijay 2013 “Neoliberalism with southern characteristics: The Rise of the BRICS” en *Rosa Luxembourg Stiftung*. Disponible en <[http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files\\_mf/prashad\\_brics.pdf](http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files_mf/prashad_brics.pdf)> acceso 17 de septiembre de 2014.
- Smith, Karen y Van der Westhuizen, Janis 2013 “Do ordinary South Africans consider their country to be a ‘middle power?’” en

*South African Foreign Policy Brief*, N° 46, septiembre. Disponible en <[http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/SAFPI\\_Policy\\_Brief\\_46.pdf](http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/SAFPI_Policy_Brief_46.pdf)> acceso 17 de septiembre de 2014.

Standard Bank 2014 “BRICS-Africa: fingers off the panic button” en *Africa Insight*, series, 22 de enero. Disponible en <<https://m.research.standardbank.com/API/Asset/PrintPDF?docId=1671-CD7744D113F64BF2BA7EA5F511A11655-1>> acceso 10 de mayo de 2014.

Stuenkel, Oliver 2013 “Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?” Background research paper submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda. Disponible en <<http://ri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf>> acceso 15 de septiembre de 2014.

Stuenkel, Oliver 2014 “The BRICS and the Future of R2P” en *Global Responsibility to Protect*, Vol. 6: 3-28

Carlos R. S. Milani\*

## LOS PAÍSES EMERGENTES EN EL ORDEN MUNDIAL ACTUAL: CAMBIOS Y LEGITIMIDAD POLÍTICA<sup>1</sup>

La teoría sobre las relaciones internacionales, particularmente en materia de estrategia y seguridad, tiene a veces dificultades para dar cuenta de las dinámicas de cambio en el orden mundial. Este fue especialmente el caso del neorrealismo estructural o del institucionalismo liberal, ambos incapaces de anticipar, a lo largo de la década del ochenta, el desmantelamiento de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. La noción de cambio en política exterior puede incluir inflexiones, nuevas enfatizaciones retóricas y nuevos objetivos, pero también transformaciones más profundas respecto del proyecto político de inserción de un Estado en el seno de la escena internacional (Hermann, 1990: 3-21). Con el fin de aprehender esta dinámica, es conveniente identificar los agentes primarios que proponen los cambios, los espacios institucionales en cuyo seno las decisiones

---

\* Carlos R. S. Milani es profesor e investigador del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (IESP-UERJ), investigador del CNPq y de la FAPERJ, y coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO: *Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desenvolvimento na América Latina*.

---

<sup>1</sup> Este artículo es una reelaboración de un trabajo ya publicado por el autor: Milani, Carlos R. S. 2011 "Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique" en *La Revue Internationale et Stratégique*, Vol. 82 : 53-62.

son tomadas, y su grado de intensidad. De la misma forma, hay que analizar los escenarios de renovación del orden mundial frente a las transformaciones actuales del comercio internacional, a las nuevas prácticas de guerra y a la competencia energética creciente entre Estados (dimensión objetiva); finalmente, hay que tener en cuenta las perspectivas desarrolladas por los diferentes liderazgos políticos, y las representaciones y percepciones de los responsables en materia de política exterior (dimensión subjetiva).

¿Puede la crisis de la hegemonía norteamericana y neoliberal, al tiempo que participa de la re dinamización de la competitividad entre las naciones y sacude los tableros geopolíticos regionales, resultar en una redistribución de los ascendentes económicos y políticos entre América del Norte, Europa, China, Rusia y algunos países emergentes (entre ellos India, Brasil, Sudáfrica y Turquía)?, ¿Qué rol juegan las “potencias emergentes” en la construcción de un nuevo orden mundial desde el punto de vista geopolítico y económico?, ¿Cómo despliegan los países emergentes sus estrategias diplomáticas, individuales o colectivas, de cambio del sistema interestatal y económico?, ¿En qué medida la crisis económica que incluye a los emergentes, diferentemente a partir de 2010, reduce sus márgenes de maniobra en el plano internacional? Con base en una parte de la literatura especializada sobre el tema<sup>2</sup> y en la visión del autor, se trata aquí de aportar respuestas a estos interrogantes, a partir del análisis del peso y del rol de los países emergentes en el actual sistema económico y político internacional; al mismo tiempo que se intenta reflexionar de manera más particular, sobre la forma en la que los cambios a nivel de las representaciones estratégicas pueden desembocar en una nueva puesta en cuestión de la legitimidad y del monopolio de Occidente en la concepción sobre el orden mundial.

### **UN ORDEN MUNDIAL MULTIPOLAR PERO DESEQUILIBRADO: LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XXI**

El orden mundial actual es multipolar pero desequilibrado como efecto de la desconexión entre la geopolítica y la geoeconomía mundial. Guilhon Albuquerque (2006) había etiquetado esta desconexión como “hegemonía disociada”: los gigantes económicos son enanos políticos y la potencia política llega a duras penas a pagar sus propias guerras. Respecto de este mismo tema, Vizontini habló de “geometría variable”, resaltando la concentración de la potencia militar por parte de Estados Unidos (Vizontini, 2006). Sin embargo, la dimensión

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo: Carranza (2014); Keukeleire & Hooijmaaijers (2014); Hirst (2010); Armijo & Burges (2010).

geoeconómica mundial no está completamente dominada por Estados Unidos, ya que éste debe no solo contar con la Europa comunitaria, que representa más de un tercio del comercio internacional, sino también con el peso económico y financiero de los países emergentes, en constante crecimiento desde el inicio de los años 2000.

Según las Naciones Unidas, entre 2003 y 2007, China vio sus exportaciones crecer un promedio de 29,1% por año, mientras que sus importaciones aumentaron un 29,7%, es decir, un monto total de 218,6 mil millones de dólares en 2007. Excluyendo el aumento significativo de su comercio exterior, India apoya a sus empresas en el proceso de adquisición de tierras fértiles en África con el fin de desarrollar agricultura intensiva para abastecer el mercado interior de productos alimenticios (Sharma, 2009: 54-55). A finales del 2008, más de la mitad de las inversiones indias en Etiopía (realizadas por más de 80 sociedades, sumando un total de 4,15 mil millones de dólares) pertenecían al sector agrícola y a la floricultura, mientras que el gobierno indio había otorgado a Etiopía un préstamo de 640 millones de dólares para que aumente entre 2009 y 2014 su producción de azúcar para exportación (Sharma, *op cit.*).

Entre 2004 y 2008, el comercio exterior de Sudáfrica aumentó en promedio un 16,4% por año. A lo largo del mismo período, las exportaciones e importaciones turcas se duplicaron significando un crecimiento de alrededor del 20% anual. Si nos interesáramos puntualmente por el caso de Brasil, su comercio exterior reciente nos permite identificar tres aspectos: la creciente importancia de los intercambios con China (primer socio en 2008, por delante de los Estados Unidos en plena crisis económica y financiera); los crecientes intercambios con Argentina e India entre 2002 y 2009, al igual que con los grupos regionales IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y BRIC (Brasil, Rusia, India y China); la continuidad de la estrategia de diversificación de los socios comerciales, paralelamente a la de la importancia regional del Mercosur.<sup>3</sup> Además, según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, entre 1998 y 2008, la participación de los países del Norte en el conjunto de las exportaciones brasileñas pasó del 57,4 % al 46,9%, mientras que en el mismo periodo, la de los países en vía de desarrollo (en África, Asia, América Latina) aumentaba del 42,6% al 53,1%.

Las proyecciones a futuro confirman de hecho este paisaje sumamente cambiante de la economía internacional. Según J. Hawksworth y G. Cookson (2008), los siete países emergentes del grupo E7 (China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, México y Turquía) alcanzarán en 2050

---

<sup>3</sup> Datos sobre el comercio en países emergentes tomados de *United Nations Commodity Trade Statistics Database* en <<http://comtrade.un.org>>.

un PIB 50% más importante que aquél de los países del actual G7, ya sea medido en dólares constantes o en paridad de poder adquisitivo (PPA). Como lo indica la Tabla 1 a continuación, China debería superar a Estados Unidos en 2025; la economía brasileña a la de Japón en 2050, cuando Rusia, México, Indonesia y Turquía desplazarían respectivamente a las economías de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.

**Tabla 1**  
Previsión para las economías comparadas a la de Estados Unidos (2007-2050)

País	PIB según tasa de cambio (en dólares norteamericanos) 2007	PIB según tasa de cambio 2050	PIB (PPP) 2007	PIB (PPP) 2050
Estados Unidos	100 (referencia)	100	100	100
Japón	32	19	28	19
China	23	129	51	129
Alemania	22	14	20	14
Reino Unido	18	14	15	14
Francia	17	14	15	14
Italia	14	10	13	10
Canadá	10	9	10	9
Brasil	8	26	15	26
Rusia	8	17	17	17
India	7	88	22	88
México	7	17	10	17
Turquía	3	10	5	10
Indonesia	3	17	7	17

Fuente: J. Hawkworth & G. Cookson (2008: 2).

## EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA CARRERA POR LAS FUENTES ENERGÉTICAS

Juntos, Sudáfrica, Brasil, China, India y Rusia participan del 12% del PIB mundial y del 13% del comercio internacional (Tabla 2). Cuando en 2001 el principal economista de Goldman Sachs, Jim O'Neill, lanzó el término *BRIC* (Brasil, Rusia, India y China), auguraba a éstos

una gran capacidad de transformación de la economía internacional. Pero más allá de las estadísticas, es necesario preguntarse sobre su potencial rol político en la reconstrucción del orden mundial y su capacidad para contrabalancear el peso estratégico de las potencias del G8.

**Tabla 2**  
Participación relativa (en porcentaje) en el PBI mundial  
y en el comercio internacional (1990-2006)

	1990	2006	PBI
	PBI	Comercio	
Brasil	2,11	0,9	2,19
China	1,63	1,8	5,44
India	1,45	0,5	1,87
Rusia	2,36	s/d	2,03
Sudáfrica	0,51	0,7	0,53

Fuente: Banco Mundial (World Development Indicators).

En principio hay que reconocer que la significación política de la expresión “país emergente” no deja de ser contradictoria, especialmente por la heterogeneidad del grupo. China ya es una potencia económica confirmada pero también se está volviendo una potencia estratégica, militar y cultural. Como marca R. Foot (2006), China cuenta con un estatus ambiguo en el seno del grupo de los BRIC: es reconocida como potencia socia por los países occidentales y, a la vez, como líder respetado por los países del Sur. Como podemos constatar a través de las palabras de Zhang Hong-Ming, miembro de la Academia China de Ciencias, la nación asiática ya no oculta su deseo de ser potencia:

“[...] nuestro parecer es que el objetivo de la política exterior china es establecer un nuevo orden mundial que le permitiría ocupar un lugar favorable y darle más peso en los negocios internacionales. En consecuencia, luego de la crisis de Kosovo, si bien China mantiene su estrategia de no alineación, sí busca reequilibrar la ambición unipolar de Estados Unidos” (Hong-Ming, 2004: 260).

Además, los países emergentes presentan diferencias en términos de inserción internacional e intereses geopolíticos. De un lado, nos encontramos con dos proveedores de materias primas (Rusia con los *commodities* energéticos, y Brasil con productos de los agronegocios) y del otro, dos países dedicados a las innovaciones tecnológicas (China con los productos manufacturados e India con los servicios

informáticos). Existe por parte de China un activismo fuerte en materia de seguridad regional, en el seno de la ASEAN, y de cooperación económica con la zona Asia-Pacífico (APEC). Desde el 2004, China es miembro del Grupo de Proveedores Nucleares a la vez que mantiene cierta prudencia diplomática en sus relaciones con la potencia hegemónica norteamericana. A propósito de esto, es interesante marcar que la relativa decadencia de Estados Unidos y el crecimiento de la demanda por parte de los países emergentes generan una fuerte competencia a nivel mundial por el control de los recursos energéticos. Si China e India mantienen sus tasas de crecimiento promedio entre el 6 y el 10%, se verán obligadas a aumentar su consumo de energía en un 150 y 100% respectivamente, a sabiendas de que ninguna de las dos potencias puede satisfacer semejante demanda con el solo aumento de la producción doméstica de petróleo o gas. China ha sido exportadora de petróleo, pero a partir de 1993 se transformó en el segundo importador mundial, cubriendo apenas un tercio de la demanda doméstica de su economía actual. Entre 1990 y 2005, la participación china en el consumo mundial de aluminio, cobre, níquel y mineral de hierro pasó del 7 al 20% (Jianhai y Zweig, 2005: 25-38).

La competencia se juega, entonces, en condiciones de igualdad para los países emergentes que tienen que anticipar el necesario crecimiento de la demanda que implica su desarrollo, lanzándose al mismo tiempo a la conquista de nuevos mercados. De esta forma, China invirtió de forma masiva en América Latina, lo cual se ve reflejado en el caso de Chile: en 1990, 10% de las importaciones chilenas de productos manufacturados provenía de Brasil mientras que solo el 1% era de origen chino; en 2005, la parte de las importaciones provenientes de China había alcanzado el 12% (contra el 13% para Brasil). La ofensiva económica asiática tampoco descuidó a África: si 14% de las exportaciones africanas estaban dirigidas a China e India en el 2000 –luego 27% en 2007, empatando con Europa y Estados Unidos–, las exportaciones asiáticas hacia África aumentaron un promedio de 18% anual desde esa fecha. Las inversiones indias y chinas en materia energética, mineral y de infraestructura en el continente africano son igualmente consecuentes (Fiori, 2007: 77-106). Se trata de empresas públicas que garantizan la mayoría de las inversiones chinas en África (China National Petroleum Corporation, China National Offshore Oil Corporation, China Petroleum & Chemical Corporation), sin condiciones y sin ninguna exigencia de gobernanza pública. Esta carrera por el control de los recursos energéticos perturba el juego estratégico tradicional dominado por Occidente.

En este mismo ámbito energético, aún hay que recordar la importancia de la geopolítica del etanol cuya producción se cuadruplicó

entre el 2000 y el 2008. Brasil y Estados Unidos son sus principales productores, seguidos por China, India y Francia. Brasil, primer productor mundial, posee una ventaja tecnológica y podría desarrollar su producción sin perjudicar su seguridad alimentaria. Sin embargo, muchos factores le juegan en contra a Brasil en este tema: los países consumidores no quieren generar una dependencia hacia un único productor o grupo pequeño de éstos; el debate *food versus fuel* y la campaña internacional contra el etanol ante los peligros que significa para la producción de alimentos; los efectos de la expansión de las fronteras agrícolas sobre el medio ambiente; y las denuncias por utilización de mano de obra infantil y esclava por parte de algunos productores de caña de azúcar en Brasil (Schutte, 2010: 33-43).

El comercio exterior ruso también tuvo un desarrollo importante. Desde el 2004, las exportaciones de la Federación de Rusia aumentaron un 26,7% anual, alcanzando los 468 mil millones de dólares en 2008, aunque de forma más lenta que las importaciones: 37,1% de crecimiento anual promedio por un volumen total de 267,1 mil millones en 2008 y un excedente comercial de 200,1 mil millones, o sea el doble que en el 2004. Su balanza comercial, de hecho, se presenta excedentaria comparada a la de con Europa (150 mil millones) y la CEI (33,3 mil millones). Ahora bien, no se trata de un país emergente propiamente dicho. Como dice MacFarlane (2006), Rusia ya no busca tener peso en las relaciones internacionales sino más bien evitar que los aspectos sistémicos del orden en vigor le impidan alcanzar sus objetivos en el plano doméstico y en su política exterior.

## **LA DEMANDA POLÍTICA DE REFORMA DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES**

Una potencia emergente es un país que pone en cuestión su lugar en el seno del orden establecido y que, en consecuencia, da muestras de ambición política. Rusia y China expresan así su insatisfacción frente al orden actual que diluye la soberanía, y reafirman su adhesión al principio de no injerencia y su preferencia por un mundo multipolar. En los albores del siglo XXI, la segunda generación de potencias emergentes exige una reforma de la gobernanza mundial, al mismo tiempo que denuncia la pérdida de legitimidad de las instituciones internacionales actuales. Tomando distancia del tercermundismo, de las estrategias del Grupo de los 77 y del Movimiento de los No Alineados, este nuevo pedido de reforma del sistema internacional es el resultado de una aceptación más consensual de las normas defendidas por las instituciones internacionales. En efecto, ya no se trata más de transformar radicalmente el orden mundial, ni de simplemente integrarse al sistema como lo hicieron los nuevos países

industrializados en los años ochenta y noventa, sino más bien se trata de pedir la reforma de la gobernanza mundial tomando en cuenta las nuevas realidades de la configuración internacional. El cambio requerido no significa necesariamente una democratización de la gobernanza, sino simplemente la inclusión en el proceso de los Estados emergentes que se ven de momento excluidos.

De esta forma, Brasil pasó a revisar las orientaciones estratégicas de su diplomacia en 2003, utilizando su política exterior para modificar las relaciones de fuerza y la geografía del comercio mundial. Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores, dio una nueva vitalidad a las relaciones exteriores y le devolvió credibilidad a la idea de autonomía política de los países del Sur. A la par que insistió sobre la necesidad de negociaciones. La diplomacia de Lula destacó dos aspiraciones: la presencia soberana de Brasil en el mundo y la proyección de los principios de justicia distributiva en el seno del multilateralismo político y económico. Además, la cooperación Sur-Sur fue muchas veces presentada como una alternativa viable como contracara de la cooperación Norte-Sur, especialmente en el contexto regional sudamericano. Espacio privilegiado de experimentación de esta hipótesis Sur-Sur, la integración regional fue fundada sobre la necesidad estratégica de un contrapeso a la influencia de Estados Unidos en la región y sobre el aporte de los financiamientos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño (BNDES) otorgados a los países vecinos. En su relación con Estados Unidos, Brasil pudo tener numerosos puntos de fricción en cuanto a la integración de las Américas, el rol de Venezuela y del ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) en América del Sur o respecto de la participación del sector público en el modelo brasileño de desarrollo económico. Existen dos otros problemas que no pueden ser considerados aisladamente: la reacción negativa de Estados Unidos a las pretensiones brasileñas de producción de uranio enriquecido en su territorio nacional, y el caso de Honduras. Vale recordar que Estados Unidos reconoció al gobierno electo de Porfirio Lobo, presidente desde enero del 2010, mientras que Brasil sigue apoyando el retorno al poder de Manuel Zelaya, considerado el presidente legítimo de Honduras. El reacercamiento reciente de Brasil con Turquía e Irán, además de su enfática petición de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que suscitó intensas reacciones en Washington, constituye otro desacuerdo notable. Si la transición Lula-Dilma debía provocar mutaciones de estilo en la conducta de la diplomacia pública, no hay que olvidarse de que la coalición política en el poder no cambió de forma significativa.

Volvamos entonces a nuestra pregunta inicial: ¿qué rol político juegan las diplomacias emergentes en el actual orden mundial?

¿Construyen estrategias comunes con el objetivo de cambiarlo? M. R. Soares de Lima y M. Hirst (2009) proponen una serie de tres criterios para la identificación de los países emergentes: una capacidad material que los distingue de los otros países en desarrollo; particularidades respecto de su rol identificado en el sistema internacional; indicadores de autopercepción (sobre dicho rol), y forma de reconocimiento por parte de otros países. Los países emergentes tendrían, de esta manera, una relativa capacidad de proyección e influencia, especialmente en los ámbitos de la cultura, de las políticas públicas en materia de desarrollo, y de los modelos de organización social que podrían servir de ejemplo a otros países en desarrollo. G. Dupas (2006) había propuesto el término “grandes países periféricos” para designar aquellos países con una masa crítica suficiente como para participar, real o potencialmente, en la economía mundial. El desarrollo del capitalismo mundializado engendraba, según él, la difusión de la potencia económica hacia un determinado número de países periféricos en los cuales una población importante permitía un rol distinto en el seno de la economía mundial y, a partir de esto, en la reconfiguración del orden mundial.

Así es como Sudáfrica, Brasil, China, India y Rusia, a pesar de sus diferencias, comparten cierto número de características comunes: estos países poseen recursos económicos, políticos y militares considerables en relación a la gran mayoría de los países del Sur; disponen todos de una capacidad de influencia relativa sobre el plan regional y a nivel mundial; y tienen todos un grado de cohesión doméstica y una capacidad de acción estatal efectiva. Empezaron también, en estos últimos años, a desarrollar entre ellos relaciones bilaterales. Rusia y China trabajan conjuntamente en el seno de la Shanghai Cooperation Organization –fundada por ellos en el año 2001 con Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y Kazajistán–, y llevan adelante ejercicios de cooperación militar. Brasil, China, India y Rusia anunciaron, además, en abril de 2010 la creación de un banco interregional de desarrollo en ocasión de la Cumbre de los BRICS en Brasilia.

Brasil e India sostienen un tipo de liderazgo, no sin dificultades, tanto en el G20 como en las negociaciones comerciales de la OMC, al utilizar las posibilidades ofrecidas por las normas de la organización internacional con el objetivo de intentar obligar a Estados Unidos y a la Unión Europea (UE) a aceptar una revisión de los reglamentos agrícolas; provocando la indignación del gobierno de estadounidense. Brasil denunció especialmente la pasividad del Grupo de Cairns, fundado en 1999 por iniciativa de los australianos, frente a los posicionamientos de Estados Unidos (*Farm Bill*) y de la UE (Política agrícola común) en materia agrícola. La creación del G20 es el ejemplo de una

nueva lectura geopolítica del comercio internacional para los países del Sur. Menos heterogéneo, este grupo reúne, desde agosto de 2003, a países agrícolas que representan alrededor del 60% de la población mundial y el 70% de la producción rural mundial, pidiendo la reforma del régimen internacional del comercio.

Brasil, India y Sudáfrica refuerzan su relación al mismo tiempo que su proyección geopolítica a través del Foro IBAS, lanzado en 2003. En materia de seguridad, el plan de acción IBAS-2004 prevé, por ejemplo, la realización de ejercicios militares conjuntos, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, y la lucha contra el tráfico de armas, estupefacientes y productos químicos tóxicos en los océanos Índico y Atlántico. En 2003, Sudáfrica y Brasil firmaron un acuerdo de cooperación en materia de defensa. En 2007, Brasil e India establecen el comité de defensa indo-brasileño con la decisión de designar a un agregado de cooperación militar en sus respectivas embajadas (Cepik, 2009: 63-118; Alsina Júnior, 2009).

Desde sus diferentes actividades, los grandes países emergentes dan muestra de ambición internacional al posicionarse como actores ineludibles de la cooperación Sur-Sur, del desarrollo, de la lucha contra la pobreza y de la reforma de las instituciones internacionales (Vizentini, 2006). ¿Cuáles serían los límites creados por la crisis que, sobre todo desde el 2010, pasó a interferir de modo crucial en las economías de estos países? ¿Qué impactos la crisis económica tendría en la capacidad de formulación estratégica (individual y colectiva) de los países del grupo BRICS?

### **EL ACELERAMIENTO DE LA CRISIS Y SUS EFECTOS SOBRE LOS EMERGENTES: ¿CAMBIO DE RUTA?**

La crisis iniciada en los países centrales en la segunda mitad de los años 2000 pasó a afectar significativamente a los cinco países del grupo BRICS a partir de 2010, particularmente a Sudáfrica, Brasil y Rusia. China también redimensionó su expansión y pasó a crecer en torno al 7% anual, después de treinta años de tasas anuales de crecimiento superiores al 10%, tendiendo a concentrarse más en sus reformas internas que en la internacionalización de la economía. En el caso de India, los niveles de desempeño económico también cambiaron con tasas de crecimiento anual de aproximadamente 5% durante 2013 y 2014. En 2013, Rusia creció solo en 1,3%, Brasil un 2,5%, y Sudáfrica 1,9%. Estos últimos dos han sido frecuentemente mencionados como economías frágiles por las agencias de calificación internacional. En el caso brasileño, a partir de 2014 se conjugaron la reducción de tasas de crecimiento con la crisis política que involucra al gobierno de Dilma Rousseff, llegando a la recesión en 2015 y a

paquetes de reajuste económico con graves consecuencias sobre el empleo, los ingresos y derechos de los trabajadores<sup>4</sup>.

Es evidente que los números tienden a rectificar y mistificar la realidad social, histórica y política de estos países. Es fundamental analizar rigurosamente datos y análisis de revistas del *mainstream* económico (por ejemplo, *Financial Times*): antes, anunciaban la grandeza de las potencias emergentes y hoy, vaticinan su fragilidad en términos macroeconómicos (déficits en contra corriente, déficits fiscales, bajas tasas de crecimiento anual, inflación creciente). ¿Puede la prometida emergencia, como la fragilidad económica, ser definidas en base a criterios de mercado y según intereses de inversión corporativa? ¿No sería relevante analizar con más precisión los modelos de desarrollo, las relaciones entre cada uno de los BRICS y su entorno estratégico, así como las relaciones interregionales establecidas? ¿Los datos relativos al desarrollo (que, evidentemente, no pueden ser considerados como mero sinónimo de crecimiento económico) qué tipos de cambios indican en el seno de los BRICS y en qué dirección?

En medio de este contexto crítico, la creación del Banco de los BRICS (Nuevo Banco de Desarrollo) y del Arreglo Contingente de Reservas, oficializada el 15 de julio de 2014 por la Declaración de Fortaleza de la sexta Cumbre de los BRICS, resultan de un acuerdo de carácter histórico e geopolítico que demuestra una verdadera madurez de una visión común entre los cinco países. Después de solo cinco años de la primera Cumbre de los BRICS en 2009, la apuesta del Banco –con capital inicial autorizado de US\$ 1.000 millones y un capital inicial suscrito de US\$ 500 millones dividido igualmente entre los miembros fundadores– es un indicador de la participación de los miembros del grupo en la arquitectura financiera internacionales, liderados evidentemente por la potencia china. La sede del Banco será Shanghai, la primera presidencia será de India, el primer presidente del Consejo de Gobernadores es ruso, mientras que Brasil se queda con el primer presidente del Consejo de Administración. Existen, sin embargo, muchos interrogantes acerca del papel de la nueva institución, si el banco de los BRICS podrá o no reproducir las mismas lógicas de los órganos financieros ya existentes, principalmente en su relación con las organizaciones de la sociedad civil de los propios países.

Desde el punto de vista de la economía política, no es insignificante el hecho de que los cinco países están con bajas capacidades de préstamos dando cuenta de lagunas de infraestructura y de proyectos

---

4 Sobre la crisis política que vive Brasil, ver el excelente artículo de João Bettencourt (2014: 17-29).

de desarrollo sustentable en el ámbito de sus territorios (sobre todo en los casos de Brasil, Sudáfrica y de Rusia), al tiempo que, juntos, podrán captar por vías del Banco de los BRICS más recursos y a costos más bajos que individualmente. Por lo pronto, el Banco será ratificado solamente entre los países del grupo y cada país tendrá el mismo número de acciones, aunque fue anunciado que, en breve, el Banco podrá tener accionistas.

Desde Occidente y desde algunos analistas, editores y periodistas del Norte, con cierta regularidad surgen cuestionamientos sobre el papel de los BRICS, sobre la cohesión interna del grupo y sobre la visión estratégica en relación a la gobernanza global: ¿Qué es lo que uniría a países con realidades tan diversas? ¿Cuál es el potencial estratégico de una asociación entre países democráticos de una asociación entre países democráticos y regímenes considerados autoritarios? ¿Cómo responden los países del grupo BRICS a las amenazas que pueden representar las negociaciones TPP (*Trans-Pacific Partnership*) y TTIP (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership*) – fomentadas, dígame de paso, por los propios países occidentales bajo el liderazgo de EE.UU., al margen de los espacios multilaterales?

En respuesta a algunas de esas preguntas creemos, en primer lugar, que los países del grupo BRICS presentan un conjunto de recursos de poder económico, militar y político asociados a la capacidad de contribuir a la construcción de un orden internacional. Si juntamos a los países con extensiones territoriales superiores a los 3 millones de kilómetros cuadrados (Rusia, China, Canadá, EE.UU., Brasil, Australia e India) con demografía superior a los 100 millones de habitantes (China, India, EE.UU., Indonesia, Paquistán, Brasil, Bangladesh, Nigeria, Rusia, Japón y México) y productos brutos superiores a los 2 trillones de dólares de los EE.UU. en valores nominales (EE.UU., China, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Brasil, Italia, Rusia e India), tendremos apenas cinco países que figuran en las tres listas, los cuales son: EE.UU., China, India, Rusia y Brasil. Las dimensiones materiales del poder evidencian la relevancia del grupo BRICS. Queda saber cómo construirán sus estructuras de ideas en el campo de la política externa y que mecanismos estratégicos e institucionales de convergencia podrán generar. El Nuevo Banco de Desarrollo y el arreglo financiero son dos ilustraciones de esa convergencia. En segundo lugar, parece bastante claro que los BRICS asumen una postura reformista del orden internacional, mayormente en relación a las normas dominantes de carácter eminentemente liberal. No se trata de una coalición de poder anticapitalista, pero la integración al capitalismo de estos países no implicó hasta ahora, *ipso facto*, adhesión a los patrones normativos del liberalismo económico y a los

mismo modelos de desarrollo (Burges, 2014; Stephen, 2014; Stunkel, 2013). Todos los países del grupo se sitúan afuera o buscan emanciparse de la hegemonía norteamericana y de las diferentes alianzas de los clubes occidentales, inclusive en sus estrategias regionales. En tercer lugar, todo indica que comparten la percepción de que deben tener mayor participación y más influencia en la definición de las reglas de juego político y económico internacional. Comparten igualmente la percepción de que la asimetría entre países desarrollados y en desarrollo genera reglas injustas en el sistema multilateral, inclusive cuando la representación de los Estados (Sudáfrica, Brasil e India en el Consejo de Seguridad de la ONU) y el poder decisorio en las organizaciones intergubernamentales (los cinco países en la redistribución de las cuotas del sistema de *Bretton Woods*). El grupo busca construir una visión del “Sur geopolítico” crítica de los conceptos y prescripciones de la paz liberal definida en la Posguerra Fría. Critica términos como los de Estados frágiles, Estados fallidos y responsabilidad de proteger como etiquetas que, sin mucha sutileza, categorizan a países en desarrollo cuyas soberanías estarían a la orden del día.

La participación brasileña en el grupo BRICS representa una tentativa, por medio de la política externa, para aumentar los márgenes de maniobra del país en el escenario internacional. O sea, desde 2003 ha reconocido en sus estrategias globales y regionales detentar activos diferenciados de *hard* y *soft power* y ha buscado negociar más favorablemente su inserción internacional sobre la base de la realidad material del poder, pero también de la percepción (propia y de otros Estados) de que Brasil tendría un papel que desempeñar en el multilateralismo, en las operaciones de paz, en las negociaciones climáticas y claro, en la definición de estrategias de integración regional.

Aunque haya diferencia de énfasis en el papel de la región entre las agendas de política exterior brasileña de Lula y Dilma, no parece hasta ahora que Sudamérica y el Atlántico Sur hayan sido disminuidos en cuanto a su relevancia para la inserción global de Brasil. Las dificultades y los grandes desafíos en el momento crítico que Brasil atraviesa en el comienzo de 2015 producen efectos inmediatos sobre la estrategia regional brasileña. Existen ventajas para el país que podrían sobrevenir de un liderazgo regional, pero también costos (económicos y políticos). En el ámbito doméstico de una nación que todavía se caracteriza por desigualdades sociales más graves que las encontradas en buena parte de sus vecinos y por disparidades regionales significativas, no parece haber consenso establecido entre los principales representantes de las elites políticas y empresariales sobre el lugar de la región en la política externa brasileña. Muchos prejuicios y mucho desconocimiento todavía persisten, por ejemplo,

en lo que se puede leer en los medios impresos (principalmente en los casos del *Estado de São Paulo*, de la *Folha de Sao Paulo* y de *O Globo*) –aspecto que tampoco contribuye a la construcción de ese necesario consenso político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alsina Júnior, J. P. S 2009 *Política externa e poder militar no Brasil, universos paralelos* (Rio de Janeiro: FGV).
- Armijo, Leslie y Burges, Sean 2010 “Brazil: The Entrepreneurial and Democratic BRIC” en *Polity*, Vol. N° 42: 14-37.
- Bettencourt, João 2014 “O Indiscreto Ódio da Burguesia, Tem Culpa Dilma? en *Insight Inteligência*, N° 65: 17-29. Disponible en <<http://www.insightinteligencia.com.br/65/PDFs/pdf1.pdf>>.
- Burges, S. W. 2014 “Brazil as a bridge between old and new powers?” en *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 89, N° 3: 577-594.
- Carranza, Mario E. 2014 “Rising Regional Powers and International Relations Theories: Comparing Brazil and India’s Foreign Security Policy and Their Search for Great-Power Status” en *Foreign Policy Analysis*. DOI: 10.1111/fpa.12065.
- Cepik, M. 2009 “Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil” en Soares de Lima y Hirst (dir.) *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias* (São Paulo: Paz e Terra) pp. 63-118.
- Dupas, G. 2006 *O Mito do progresso* (São Paulo: UNESP).
- Fiori, J. L. 2007 “A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul” en *Oikos Revista de Economia Heterodoxa*, Año VI, N°8: 77-106.
- Foot, R. 2006 “Chinese strategies in a US-hegemonic global order: accomodating and hedging” en *International Affairs*, Vol. 82, N° 01, enero.
- Guilhon Albuquerque, J. A. 2006 “Os desafios de uma ordem internacional em transição” en Altemani & Lessa (dir.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas* (São Paulo: Saraiva) Volumen 1.
- Hawthornthwaite, J. & Cookson, G. 2008 *The World in 2050, beyond the BRICs: a broader look at emerging market growth prospects* (Londres: Pricewaterhouse Coopers).
- Hermann, C. F. 1990 “Changing course: when governments choose to redirect foreign Policy” en *International Studies Quarterly*, Vol. 34, N° 1: 3-21.

- Hirst, Monica 2015 “Emerging Brazil: The Challenges of Liberal Peace and Global Governance” en *Global Society*. DOI: 10.1080/13600826.2015.1008422.
- Hong-Ming, Z. 2004 “A política externa chinesa: o lugar do Brasil” en Bellucci, B. (dir.) *Abrindo os olhos para a China* (Rio de Janeiro: Educam) p. 260.
- Jianhai, B. y Zweig, D. 2005 “China’s global hunt for energy” en *Foreign Affairs*, Vol. 84, N° 05: 25-38.
- Keukeleire, Stephan y Hooijmaaijers, Bas 2014 “The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism” en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, N° 3: 582-599.
- MacFarlane, N. 2006 “The R in BRICS: is Russia an emerging power?” en *International Affairs*, Vol. 82, N° 01, enero.
- Schutte G. R. & Barros, P. S 2010 “A geopolítica do etanol” en *Boletim de Economia e Política Internacional*, N° 01: 33-43, enero-marzo.
- Sharma, D. C. 2009 “Foncier, l’Inde cultive l’Afrique” en *Courrier de la Planète*, N° 91: 54-55, octubre-diciembre (Montpellier: AIDA).
- Soares de Lima, M. R. & Hirst, M. (dir.) 2009 *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias* (São Paulo: Paz e Terra).
- Stephen, M. D. 2014 “Rising powers, global capitalism and liberal global governance: a historical materialist account of the BRICS challenge” en *European Journal of International Relations*. DOI: 10.1177/1354066114523655.
- Stunkel, O. 2013 “Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: the case of Brazil and India”, en *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 2: 339-355.
- Vizentini, P. F. 2006 “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais” en Altemani, H. y Lessa, A. C. (dir.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas* (São Paulo: Saraiva) Volumen 2.



Valentina Delich \*

## **GOBERNANZA GLOBAL Y BRICS: REFORMANDO LA OMC A FUEGO LENTO**

Quisiera agradecer y felicitar a los organizadores de la conferencia que dio origen a este volumen porque el diálogo entre los académicos aquí convocados evidencia una visión y perspectiva de análisis compartida en relación al rol e influencia de los BRICS en el orden internacional, aunque justamente aleguemos que los BRICS tal vez ¡carezcan de ella!

En efecto, Karen Smith por un lado, se pregunta si los BRICS convergen en variables tan relevantes como las ideas sobre el desarrollo, sobre las instituciones internacionales o sobre la seguridad. En particular, sobre las instituciones internacionales, Smith alega que los BRICS prefieren preservar y reformar las estructuras existentes más que promover cambios radicales. Mientras que los BRICS convocan a una re distribución del poder en instituciones existentes a favor de los poderes emergentes, se abstienen de articular un paradigma nuevo o diferente de desarrollo o socavar las instituciones económicas

\* Valentina Delich es doctora en Derecho Internacional, Facultad de Derecho (UBA); *Master of Arts in International Relations* por The American University, Washington DC y Abogada (UBA). Actualmente, es directora del Programa en Derechos y Bienes Públicos y directora Académica de la Maestría en Propiedad Intelectual en FLACSO-Argentina. Es profesora de Derecho Internacional Público Económico y de Propiedad Intelectual en la UBA y en FLACSO-Argentina.

multilaterales (Smith, en este volumen). Citando a Kupchan, cierra su ensayo alegando que los países emergentes saben lo que no quieren –un mundo bajo la continua hegemonía de occidente– pero no tienen una visión coherente de qué debería reemplazar al orden occidental (Smith, este volumen).

Carlos Milani, por su lado, aduce que nuestro mundo es multipolar y desequilibrado desde que existe una desconexión entre la geopolítica y la geoeconomía. Sería como la hegemonía disociada de la que habla Guilhon de Albuquerque y Milani cita en su trabajo. Y que una potencia emergente es un país que pone en duda su lugar en el seno del orden establecido y que, como consecuencia, da prueba de que tiene ambición política. En esta línea, los BRICS, a pesar de sus diferencias, comparten una cantidad de características: son países con recursos económicos, políticos y militares considerables en relación a la gran mayoría de los países del sur; tienen una influencia relativa en el ámbito regional y a nivel mundial; tienen un nivel de cohesión nacional considerable así como capacidad de acción estatal efectiva. En este marco, el juego de los BRICS no es tratar de transformar radicalmente el orden mundial ni simplemente integrarse en el sistema como lo hicieron los países industrializados en los años ochenta y noventa. Más bien la estrategia sería reclamar una reforma de la gobernanza mundial que tenga en cuenta la nueva realidad de la configuración internacional (Milani, en este volumen).

No podría estar más de acuerdo con ambos expositores.

Sin embargo, ¿qué podría explicar las maneras “suaves” que los países emergentes tienen en relación a las organizaciones económicas multilaterales en particular? Como bien ha señalado Hou, “aunque ninguna de las economías emergentes participaron de las negociaciones de Bretton Woods, es casi imposible imaginarse el surgimiento de estos países sin la posibilidad de participar en el sistema económico abierto e interconectado resultante. Por ello, los incentivos para mantener los *fundamentals* del sistema actual no deben desestimarse” (Hou, 2014: 357).

De acuerdo a Hou: “[...] es difícil ignorar o marginar a los BRICS por su poder económico, pero ellos todavía tienen que operar en una estructura institucional creada y liderada por países desarrollados. Mientras se negocian las nuevas reglas del juego (comercio y cambio climático por ejemplo), la estrategia de los BRICS parece ser fortalecer su influencia en los procesos de toma de decisiones en las instituciones existentes, especialmente ganando derecho a voto y ocupando puestos de liderazgo” (Hou, 2014: 360). Si Hou está en lo correcto, la elección de Carvalho de Azevedo como director general de la OMC sería ilustrativa de la estrategia de los BRICS.

La idea central que predominó en la conferencia, ilustró el argumento de que los países emergentes todavía no tienen una visión integral y alternativa compartida sobre el configuración política del orden global; que impulsan agendas de cambio en las instituciones experimentando con diversas fórmulas que den cuenta de sus intereses y visiones por áreas temáticas; y que en la OMC se refleja esta situación con mucha fidelidad: las negociaciones no han podido avanzarse por más de 10 años (que es donde sería necesaria la visión integral y compartida de lo que se quiere construir en materia de reglas comerciales) mientras que en la misma organización, el mecanismo de solución de disputas, que es un mecanismo que desde el mismo momento está ofreciendo un sistema más transparente y reglado de solución de controversias, es utilizado activa y exitosamente por los países en desarrollo, pero por los BRICS en particular.

## **1. LAS REGLAS Y LAS NEGOCIACIONES SOBRE LAS REGLAS EN LA OMC**

Ya lo dijimos en otras oportunidades: son tantos los cambios en el escenario económico mundial y tantos los años que lleva estancada la negociación en la OMC que su fracaso luce más como un proceso predecible, regulado y poco violento. Más estancado que fracasado. Más contenido (por la OMC) que desbocado. Es cierto: el cuestionamiento a la OMC y sus reglas discurre, por ahora, mayormente dentro de sus paredes (Delich, 2008). Sin embargo, como lo adelantamos, su sistema de solución de diferencias funciona con activa e importante participación de los países en desarrollo.

No es difícil encontrar evidencia de que las reglas actuales, que fueron negociadas en el período 1986-1994, reflejan primero y principalmente las políticas preferidas por sus actores principales, los países desarrollados, y no instrumentos económicos “neutros”: allí donde se trata de preservar el status quo porque tienen ventajas comparativas los países desarrollados se imponen reglas de liberalización (bienes industriales y servicios) o se solicita la más alta protección (propiedad intelectual). Allí donde las ventajas no son tan claras entonces las reglas de liberalización no son tan astringentes (agricultura, el caso más notable, pero no el único).

Es cierto que los países en desarrollo lograron también en la Ronda Uruguay la liberalización de los textiles y el disciplinamiento parcial de la agricultura. Pero a cambio de ello tuvieron que tomar compromisos importantes en servicios y propiedad intelectual así como ajustar sus normas domésticas (procedimientos e instituciones también) a las nuevas disciplinas de la OMC en relación a los derechos *antidumping*, las salvaguardias, los derechos compensatorios, solo

por mencionar algunos. La OMC perdió la flexibilidad que el GATT en su momento le dio a Estados Unidos y a la Europa de posguerra.

En efecto, el GATT era, por su naturaleza jurídica y política, un sistema de libre comercio administrado; libre comercio administrado por un contrato entre Estados. Simplemente, un sistema que avanzaba hacia al libre comercio en tanto y en cuanto los países industrializados eran capaces de aprovecharlo. Aunque en el GATT los principios rectores reflejan una concepción económica particular del comercio internacional y sus efectos, ha quedado claro en muchos estudios e investigaciones que el GATT permitía a sus partes contratantes suficiente discrecionalidad y espacio para aplicar medidas regulatorias y restrictivas del comercio. Tengamos en cuenta que el GATT no procedió a liberalizaciones *across the board* hasta la Ronda Kennedy (1964-67), motivo por el cual los países podían excluir de liberalización lo que no negociaban expresamente. Además, durante casi 50 años no incluyó los productos sensibles para las economías de los países industrializados: agrícolas y textiles. Como si fuera poco, incluyó la posibilidad de renegociar concesiones otorgadas al cabo de tres años (Art. XXVIII) y lo que hoy conocemos como ‘disciplinas comerciales’, es decir, las reglas que les imponen a los países procedimientos específicos que restringen su discrecionalidad para imponer medidas compensatorias, subsidios, salvaguardias o derechos *anti-dumping* eran casi inexistentes. Baste solo pensar que los derechos *antidumping* estaban regulados ¡en un solo artículo! (Delich, 2008).

El GATT, entonces, no se trató de un sistema de libre comercio regulado por el mercado sino más bien de un *blend* de liberalización y protección, lo que John Ruggie (1982) estudió, analizó, documentó y bautizó como *embebed liberalism*. Ruggie enfatiza que el GATT otorgaba bastante discrecionalidad para intervenir en el mercado para estar a tono con el New Deal y que es perfectamente distinguible tanto de su ancestro el ‘liberalismo clásico’ como de ‘su innoble predecesor’ (nota de la autora: el neoliberalismo) aun cuando haya sistemáticamente combinado las características centrales de ambos dos (Ruggie, 1982:198-199).

Sin embargo, la última negociación del GATT resultó en un plexo normativo (los Acuerdos de la Ronda Uruguay) que se encapsuló en sí mismo, ‘objetivando’ sus principios económicos: los alejó de las razones de política que les habían dado razón de ser, que los habían impulsado históricamente, convirtiendo los principios programáticos y operativos del GATT e ‘neutros’, conocimientos que pasaron a ser considerados parte del estado actual del arte, válidos en todo tiempo y lugar, casi como conocimientos técnicos válidos universalmente. La Ronda Uruguay se negoció como si fuera posible autonomizar

complemente la negociación económica de la política, y por ende, separar las normas económicas –que tendrían otra lógica– de la política. Por ello, las normas de la OMC dieron espacio el “exceso tecnocrático” de la globalización del que habla David Kennedy (Delich, 2008).

Ahora bien, una vez logrados los Acuerdos de la Ronda Uruguay, y puesta la OMC a funcionar, los países empezaron a implementar las nuevas reglas. Los países en desarrollo, en particular, rápidamente empezaron a reclamar la flexibilización de los acuerdos y 6 años después, en el año 2001, se decidió dar inicio a una ronda de negociaciones que debía priorizar las cuestiones de desarrollo (y por ello a la Ronda de Doha se la llama también Ronda del Desarrollo).

Esta es la Ronda que no ha podido negociarse exitosamente en los últimos 14 años pero en cuyo desarrollo destacamos: la participación activa de los países en desarrollo (a diferencia de las otras Rondas); la dificultad que tuvieron los países en desarrollo en un principio de articular una agenda proactiva (como opuesto a solamente impedir *business as usual*); y el rol de los BRICS, en particular la India y Brasil tanto en frenar el paquete que se había acordado en 2008 como empezar a destrabar la ronda con la firma del paquete de Bali en el año 2013 y poniendo en marcha tímidamente de vuelta a la OMC.

En efecto, durante estos últimos años ha ido ganando lugar en las negociaciones en la OMC el Grupo de los 20 (países en desarrollo) que se forjó al calor de la Conferencia Ministerial de Cancún para oponerse a la propuesta agrícola de Estados Unidos y la Unión Europea. Dentro de este Grupo figuran China, India y Brasil. Brasil, se destaca por su rol proactivo: no solo ha liderado en este espacio sino que también fue miembro del Grupo de los 7 involucrados en la propuesta de 2008<sup>1</sup>, y actualmente, en sintonía con el director general de la OMC, el brasileño Carvalho de Azevêdo, impulsan el intento por articular los intereses de los PD y PED que más lejos a llegado –el llamado paquete de Bali– para ‘cerrar’ por fin la Ronda de Doha.

¿De qué se trata del paquete de Bali y cómo se articuló? El origen del paquete de Bali debe encontrarse en la iniciativa de Pascal Lamy, ex director general de la OMC, que luego del estruendoso fracaso del año 2008 (en que la India se opuso tenazmente por divergencias en la

---

1 El G7 fue un Grupo conformado a instancia de Pascal Lamy, en ese entonces director de la OMC, para abordar las negociaciones de bienes agrícolas y no agrícolas. El G7 se conformó con Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Brasil, India, China y Australia. A su turno, el paquete del 2008 quedó trabado porque no había acuerdo sobre la inclusión de mecanismo de salvaguardia especial en agricultura para los países en desarrollo.

cuestión agrícola) propuso que en vez de imaginar y negociar un gran acuerdo, más bien la institución se focalizara en las cuestiones que podía abordar exitosamente. La expectativa era recuperar ‘confianza negociadora’ para la OMC. Así fue que sobre la mesa aparecieron tres cuestiones: facilitación de comercio, algunas dimensiones de la cuestión agrícola y las preocupaciones y necesidades de los países menos adelantados (hoy los tres pilares del paquete de Bali).

En agricultura, a su turno, hubo tres propuestas: dos del G20 exportador y una, la más controversial, de los países en desarrollo con intereses más defensivos: el ‘stockeo’ público para propósitos de seguridad alimentaria. En efecto, la India lideró una coalición de países en desarrollo (el G33) que propuso dos medidas: listar las políticas de apoyo que se utilizan en los países en desarrollo e incluirlas dentro de la Caja Verde y que los subsidios a la agricultura permitieran que los gobiernos de países en desarrollo compraran la producción local a precios administrados como parte de sus programas de seguridad alimentaria. Esta solicitud puso en vilo la implementación del Acuerdo de Bali hasta que en noviembre del año pasado (2014) la India llegó a un acuerdo con los Estados Unidos de que los programas indios quedarían salvaguardados hasta que se hallara una solución definitiva a la cuestión (en vez de ser válidos por cuatro años, por ejemplo).

De acuerdo a algunos autores, por ejemplo, Bellami, la negociación del paquete de Bali estuvo marcada por el cambio de liderazgo en la OMC (Roberto Carvalho de Azevêdo empezó su mandato como director general), el hecho de que Azevêdo hizo del éxito en Bali su prioridad y la forma en que llevó adelante la negociación: de manera proactiva, *bottom-up* e inclusiva combinando reuniones a diferente nivel y configuraciones (Bellami, 2014). Sin duda, y como remarca Bellami, Bali le da aire a la OMC para ver cómo se cierra la Ronda de Doha.

Ahora bien, más allá de que el paquete de Bali sea pequeño comparado con la Ronda de Doha original o mejor, aún, pequeño comparado con lo que se está negociando por afuera de la OMC (TPP<sup>2</sup> y similares) es crucial no solo que la OMC se ponga en movimiento negociador sino que los BRICS, Brasil, India y China en particular logren hacer que la OMC funcione incorporando sus ideas e intereses (por ahora en paquete pequeño). Es que, los países en desarrollo, tiene más posibilidades de lograr acuerdos más balanceados en foros multilaterales que bilateralmente.

---

2 *Trans-Pacific Partnership* o Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.

## 2. LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las negociaciones del Ronda Uruguay en materia de solución de controversias devinieron en un sistema que se ‘judicializó’, es decir, adquirió rasgos propios de las instituciones jurisdiccionales desarrolladas al calor del derecho internacional público. Es más, el nuevo sistema de solución de controversias de la OMC dejó entrar expresamente al derecho internacional público al disponer que se utilizaran las reglas de la Convención de Viena para la interpretación de los compromisos asumidos.

Examinando el procedimiento del sistema de solución de controversias de la OMC se nota a primera vista que el control que los Estados ejercen sobre el proceso de solución de diferencias ha sido notablemente reducido. Es que a través de la modificación del procedimiento de toma de decisiones se ha logrado eludir el poder de veto que tenían los Estados sobre las decisiones que los responsabilizaban. Esto es un beneficio para los países más débiles en relación a los más fuertes aunque también es un beneficio para los países más fuertes en sus relaciones entre sí, si consideramos que el sistema puede evitar una escalada de represalias entre ellos. Podríamos decir que es un beneficio sistémico.

La reforma del sistema de solución de controversias entonces, fue y es una mejora del sistema porque ha ‘judicializado’ de tal manera el proceso que lo ha transformado en un sistema predecible y transparente, menos sesgado hacia los intereses de algunos países en particular. Si, es cierto: las normas que aplica no han sido diseñadas de manera de atender las asimetrías de los países. Pero aún así, los países han rescatado el valor de un sistema anclado en el derecho: las propuestas de modificación del sistema de solución de controversias no tienen por objetivo cambiar radicalmente el sistema sino afinar algunas cuestiones de funcionamiento. El énfasis, en todo caso, se ha puesto en igualar las condiciones en términos de recursos humanos y capacidades para litigar.

Han transcurrido 20 años ya desde que el sistema está en marcha y dos fenómenos se verifican: se han reducido la cantidad de disputas y los países en desarrollo han ido ganando espacio (baste pensar que en el GATT eran actores casi exclusivos los Estados Unidos y la Unión Europea).

El derrotero para los países en desarrollo parece haber sido parecido: de nula o escasísima participación en la época del GATT a una participación más activa en la OMC, con un rol notable para algunas economías emergentes, en particular, Brasil y la India.

Tomemos la India por ejemplo. De acuerdo a Nedumpara (2012), la experiencia de la India en el mecanismo de solución de disputas

puede ser dividida en tres fases: 1947-1995, 1995-2003 y 2003 a la actualidad. En el primer período, India tenía una economía orientada hacia adentro, no obstante estuvo involucrada en uno de los primeros casos (India-Pakistán) pero luego hasta los años ochenta que interpuso un reclamo contra Estados Unidos en el cual llegaron a una solución mutuamente acordada, no hubo movimiento alguno. Según este autor, además, “aunque marginal en el sistema de disputas, la India era un actor en las negociaciones [...] era uno de los participantes en el *Green Room* y funcionarios indios ocuparon varios cargos importantes en el GATT”. Por ello, Nedumpara concluye que la baja participación india en el sistema de solución de controversias puede atribuirse a que las reglas del sistema no estaban bien diseñadas y a que la economía india estaba orientada hacia adentro.

En el segundo período (1995-2003) Nedumpara llama la atención sobre el éxito que logra India como reclamante en disputas con importancia ‘sistémica’: en el caso Estados Unidos/camarones y contra la UE en las medidas *antidumping* sobre importaciones de ropa de cama (por su práctica de reducir a cero en el cálculo del daño en los procesos por *antidumping*). En el caso con Turquía reclamó por las restricciones cuantitativas a textiles en el marco de la unión aduanera entre Turquía y la UE. (Nedumpara, 2012).

Finalmente, en el tercer período (2003-actualidad), la decisión adversa en el caso India- restricciones cuantitativas tuvo un costo político importante a nivel nacional. Pero marcó un punto de inflexión en las capacidades de la India: tuvo que mejorar su capacidad comercial porque tuvo que eliminar las restricciones en más de 2000 productos. Es interesante que durante este lapso India dejó de ser considerada como una fuerza que podía solo bloquear las negociaciones para ser considerada un contribuyente a la coalición de procesos de negociación (Nedumpara, 2012).

El balance que realiza Nedumpara es más que interesante: India ha sido exitosa en recurrir al mecanismo de solución de disputas invocando acciones especialmente contra países de renta alta y media alta y en este sentido “se puede argüir que India usó el procedimiento para remediar cuestiones con Miembros con los que no hubiere sido posible resolver el conflicto si el Sistema hubiese estado fundado en el poder de las partes más que en las reglas”. Como decíamos, no es sorprendente que los países en desarrollo cuestionaran las reglas substantivas pero sí aceptaran y utilizaran las reglas del sistema de solución de controversias: las primeras estuvieron sesgadas hacia los intereses de los países desarrollados dejando un lugar marginal para los intereses de los países en desarrollo mientras que

las segundas nivelaron el campo de juego (aun si existen asimetrías de capacidades).

Brasil, por su lado, al igual que la India, también ha sido promotor en casos que podrían ser catalogados de ‘sistémicos’, en el sentido que su resolución tiene implicancias ya sea para las negociaciones en curso, para la determinación de la extensión de las reglas de la OMC o para beneficiar/perjudicar a otros miembros de la OMC (por oposición a conflictos que se refieren a problemas puntuales de acceso en un mercado determinado y que afecta solo o principalmente al principal proveedor de ese producto).

En el caso del Brasil, el caso sobre el financiamiento para la compra de aeronaves civiles con Canadá (caso conocido como Bombardier vs Embraer), el caso de patentes con Estados Unidos, el caso de los subsidios para el algodón con los Estados Unidos, el caso sobre los subsidios al azúcar, por citar algunos, tuvieron implicancias para las reglas del sistema multilateral en general, para las políticas de los principales agentes comerciales – los Estados Unidos y la Unión Europea–, para las negociaciones en curso además de para Brasil en particular. Brasil, entonces, participa en muchos casos que podemos considerar sistémicos.

Ahora bien, más allá de la mirada que pudiéramos posar sobre cada BRIC en particular, si la atención se posa en China, India y Brasil conjuntamente, aparecen algunos datos interesantes. China, cuyo ingreso a la OMC data del año 2001, ha sido demandada 30 veces y demandó 12: 9 veces a Estados Unidos y 3 a la UE. Es decir, todas sus demandas se dirigieron a países desarrollados. Este mismo patrón (más demandas a países desarrollados que a países en desarrollo) sigue también Brasil, que de sus 27 consultas, 10 fueron a los Estados Unidos, 7 a la UE y 4 a Canadá, es decir 21 de 27 consultas se dirigieron a países desarrollados. La India a su turno, registra 16 de sus 21 consultas como reclamante a Estados Unidos (8) o a la Unión Europea. En suma, está claro que estos países no solo encontraron el sistema de solución de disputas lo suficientemente acogedor para sus pretensiones, lo aprendieron a utilizar y lo utilizan efectiva y preferentemente en sus relaciones con los países desarrollados.

En relación a la participación China, autores como Wenhua Ji and Cui Huang consideran que el hecho de que China ganara su primer caso contra los Estados Unidos le dio a China confianza en la OMC y fue un ejemplo concreto que pudo ser utilizado a nivel nacional para mostrar un beneficio concreto de la adhesión así como también lograr mayor apoyo a las cuestiones OMC (Ji y Hang, 2011). De acuerdo a estos autores “es justo decir que desde la perspectiva china, el caso sobre las salvaguardias en acero contra los Estados Unidos

llegó en el momento justo (justo después del ingreso de China), el lugar correcto (un foro multilateral) y entre los países correctos (con siete co-demandantes)” (Ji y Huang, 2011: 5).

Haciendo un balance general, Ji y Huan encuentran que China siguió un patrón de participación típico de un país de su tamaño y que en la elección de sus demandados jugó el factor económico aunque también el factor político en relación, por ejemplo, al no demandar a la India que también es un usuario intensivo de derechos antidumping contra China. A futuro, estos autores ven a China continuando con el rol de actor líder en la OMC a nivel de solución de disputas pero encuentran que es prematuro derivar de la actitud positiva China en relación a la adjudicación en la OMC a otras jurisdicciones internacionales (Ji y Huan, 2011).

### 3. REFLEXIONES FINALES

Sin duda, las normas del GATT/OMC son parte de la estructura legal y política del mundo. Estas normas adquirieron, en la Ronda Uruguay y a partir de enero de 1995, una naturaleza universal y técnica que no incorporó, sustancialmente, las ideas y los intereses de los países en desarrollo. Por ello, esas normas que ostensiblemente beneficiaban a algunos mientras simplemente consolidaban la situación de otros, fueron puestas bajo la lupa de los países en desarrollo en general a poco de estar en vigencia. Ya en el año 2001 se lanzó una Ronda para re-negociarlas con el nombre de Ronda para el Desarrollo.

El fracaso de la Ronda para el Desarrollo, medido por 14 años de incapacidad para acordar nuevas reglas, puede ser atribuido a la insistencia de los países desarrollados en continuar haciendo *'business as usual'* y la dificultad de los países en desarrollo de articular una agenda integral y proactiva sobre las reglas de la OMC. Sin embargo, mientras la generación de normas se estancó, el sistema de solución de controversias funcionó sin cuestionamientos radicales para su transformación

En este sentido, aunque pueda existir la tentación de pensar que solo las reglas *'substantivas'* o normas de fondo son sensibles a las asimetrías de los países (ya sea porque tratan de manera diferenciada a sus miembros o los resultados de su aplicación son asimétricos), queda claro que las reglas procedimentales de solución de un conflicto también son altamente instrumentales para reforzar o remediar la desigualdad entre países. No es lo mismo un procedimiento basado en la negociación de las partes –y por lo tanto dominado por el poder de cada parte– que uno que incorpora un tercero ajeno al conflicto para resolver la cuestión. No es lo mismo un procedimiento que

puede ser obstaculizado y aún detenido por voluntad de una de las partes en conflicto, que un sistema que no lo permite

Por ello es que la reforma del sistema de solución de controversias entonces, fue y es una mejora del sistema porque ha ‘judicializado’ de tal manera el proceso que lo ha transformado en un sistema predecible y transparente, menos sesgado hacia los intereses de algunos países en particular. Si, es cierto: las normas que aplica no han sido diseñadas de manera de atender las asimetrías de los países. Pero aún así, los países han rescatado el valor de un sistema anclado en el derecho: las propuestas de modificación del sistema de solución de controversias no tienen por objetivo cambiar radicalmente el sistema sino afinar algunas cuestiones de funcionamiento. El énfasis, en todo caso, se ha puesto en igualar las condiciones en términos de recursos humanos y capacidades para litigar.

Los BRICS, en esta línea, participan activamente en el sistema de solución de controversias, legitimando con su participación al propio sistema. Al contrario, su participación en las negociaciones ha sido, al principio de bloqueo mediante el no consenso a las propuestas que se iban presentando. Gradualmente, los BRICS se fueron incorporando a los grupos de negociación más pequeños, algo así como la “mesa chica” de la negociación. Es alrededor del 2008, con la conformación del G7, que incluye a Brasil, India y China, que los BRICS empiezan a participar más activamente en la negociación, aceptando cuestiones en la agenda de los Estados Unidos y la Unión Europea pero también incluyendo sus intereses en el paquete negociador.

Ante ello, y cuando ya la legitimidad de la OMC era solo sostenida por su sistema de solución de controversias, pareciera que empezó a destrabarse la negociación: a fuego lento empezó a cocinarse un pequeño paquete de acuerdos –el paquete de Bali– en cuyo contenido puede visualizarse claramente intereses de países en desarrollo; procedimiento que fue liderado por el director general brasileño de la OMC, acompañado explícitamente en la tarea por China y Estados Unidos y servido a la mesa, finalmente, cuando la India se sentó.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bellmann, Christophe 2012 “The Bali Agreement: Implications for Development and the WTO” en *International Development Policy*, 5.2 (Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Graduate Institute of Geneva).

Delich, Valentina 2008 “Normas y resolución de conflictos en la OMC: pautas para una evaluación” en *Puente @ Europa* 56, Año VI, Número especial, diciembre.

- Ji, Wenhua y Huang, Cui 2011 “China’s Experience in Dealing with WTO Dispute Settlement: A Chinese Perspective” en *Journal of World Trade* 45 (Países Bajos: Kluwer Law International BV) N° 1: 1-37.
- Hou, Zenbo 2014 “The BRICS and Global Governance Reform: Can the BRICS provide leadership?” en *Development* (Society for International Development) Vol. 56, N° 3: 356-362. En <[www.sidint.net/development](http://www.sidint.net/development)>.
- Nedumpara, James 2012 “Estrategias y preparación para la participación en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. La experiencia india en controversias en la OMC” en Donadío Linares, Luciano (ed.) *La Solución de controversias en la OMC. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo* (Buenos Aires: FLACSO / Teseo) Colección: Regulaciones internacionales y desarrollo.
- Ruggie, John Gerard 1982 “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order” *International Organization*, Vol. 36, N° 2.

Jorge Marchini\*

## **BRICS Y EL COMERCIO EXTERIOR: ¿POLÍTICAS ACTIVAS DE DESARROLLO SUR-SUR O MÁS LIBRE COMERCIO?**

El comercio mundial ha reflejado desde principios del presente siglo un cambio profundo de condiciones y dinámicas del intercambio entre países y regiones. La identificación y categorización habitual entre países con distinto grado de desarrollo económico refería con anterioridad un desequilibrio estructural crónico entre países desarrollados con una mayor presencia en el comercio mundial, y los países subdesarrollados sometidos a desventajas por contar con condiciones competitivas casi exclusivamente para la exportación de productos primarios y/o de bajo nivel de procesamiento con cada vez menor reconocimiento en el mercado mundial y la dependencia externa de la mayor parte de sus requerimientos de bienes de capital, productos e insumos industriales más valorizados (Sunkel y Paz, 1970).

La referencia diferencial geográfica simplificada entre países del Norte (EE.UU. Europa y Japón) respecto al resto del mundo, con una

\* Economista de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Grupo de Trabajo *Integración y Unidad Latinoamericana* de CLACSO, asesor del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras (IIEF) de la Confederación General Económica (CGE), subdirector del Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES), vicepresidente de la Fundación para la Integración Latinoamericana (FILA), coordinador del Observatorio Internacional de la Deuda (OID), y docente de la UBA.

denominación muy amplia como países del Sur, refirió también a lo largo de años una visión del mundo donde la determinación de roles ponderaba y determinaba también los principales posicionamientos, preocupaciones, análisis y debates tanto políticos como académicos.

Cambios substanciales en las condiciones políticas, económicas y productivas conllevaron una alteración mundial previamente insospechada (Van Agtmael, 2007). Su signo más relevante ha sido la participación creciente en la producción y el comercio de países que pasaron de ser definidos con anterioridad como “subdesarrollados” para ganar entidad en una nueva categorización, también amplia y por cierto difusa, como “emergentes”.

En el marco de un enorme proceso de alteración de roles y posiciones internacionales ganó prevalencia la referencia particular al grupo de países identificados como más promisorios y con mayor proyección de crecimiento, referidos como BRICS<sup>1</sup>. Resulta llamativo de todas formas que el agrupamiento y su acrónimo surgió inicialmente solo como referencia analítica inicial a mayores expectativas futuras para inversores financieros<sup>2</sup>, para pasar a constituirse en una identidad formal y ganar creciente referencia para grandes temas de la economía global. Ello paso a ser particularmente notorio a partir de la crisis financiera global en 2007-2008 no solo al sostener los BRICS un rol financiero estabilizador clave<sup>3</sup>, sino también por mantener tasas de crecimiento económico mayores a las de los países centrales y ganar presencia en el comercio mundial debido a su creciente significación para las exportaciones e importaciones tanto para países centrales como periféricos (Purugganan y Jafri Afsal, 2014).

## **NO TODOS SON IGUALES EN EL COMERCIO**

Los principales analistas refirieron inicialmente la ventaja competitiva de los BRICS como nuevas potencias emergentes por contar con menores costos laborales relativos<sup>4</sup>. Se ponderaba ello como un aspecto clave para la localización de inversiones de empresas transnacionales para la exportación de productos manufacturados y servicios

---

1 En un principio Brasil, Rusia, India, China. Con posterioridad, y con el propósito de sumar una nueva referencia geográfica en el continente africano, se sumó en 2010 al agrupamiento Sudáfrica.

2 Término introducido en 2001 por el economista Jim O'Neill del banco de inversión Goldman Sachs en su escrito “Building Better Global Economic Brics”.

3 La suma de las reservas de los Bancos Centrales de los países BRICS que ascendía a 281.195 millones de dólares, alcanzó los 5.096.676 millones de dólares en 2013 (las de China representaban el 76% del total). Fuente: Banco Mundial: Total Reserves en <<http://data.worldbank.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD>>.

4 Jain (2006).

a un mercado mundial cada vez más integrado por una mayor sofisticación de la división del trabajo, el abaratamiento de los costos de logística, la ampliación masiva de las comunicaciones y un marco político apropiado de impulso a la eliminación de aranceles y barreras al comercio.

En forma conjunta, la participación relativa de los países BRICS en el comercio mundial más que se duplicó en la última década<sup>5</sup>. De todas formas, y ello debe ser particularmente notado, su dinámica no fue similar ni homogénea entre ellos. En tanto China e India pueden referirse como ejemplos aventajados de la globalización productiva, en el caso de Brasil, Rusia y Sudáfrica su apalancamiento exportador estuvo basado en la ponderación creciente de la demanda y los precios de productos primarios y/o de baja elaboración (energía, fósil, minería, alimentos) en buena medida generadas por los crecientes requerimientos por la mayor industrialización y urbanización de los países asiáticos.

Los BRICS no constituyen un bloque comercial. No es por lo tanto casual que, al prevalecer centralmente las condiciones de complementación y conflicto habituales entre países productores y demandantes de materias primas y entre aquellos de mayor y menor grado de industrialización, es en el ámbito comercial en el que se han producido menos aportes conceptuales e instrumentales originales por parte de los países BRICS.

Los BRICS son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>6</sup> y como tales han asumido el compromiso básico de apoyar la liberalización comercial a través de menores aranceles, la eliminación de barreras al comercio y la no aplicación de políticas proteccionistas activas. En tal sentido, fue por demás significativa la declaración de la IV Cumbre de los países BRICS en Nueva Delhi India en 2012: “Nos comprometemos a trabajar juntos para salvaguardar este sistema y urgimos a otros países a resistir todas las formas de proteccionismo comercial y restricciones ocultas al comercio”<sup>7</sup>.

Pese a su creciente significación relativa en el comercio mundial, los BRICS solo han podido actuar en forma parcial y limitada para sostener posiciones diferenciadas de significación en las negociaciones multilaterales. Más allá de la reiterada intención de fortalecer

---

5 Estadísticas del Comercio Internacional 2014 (Ginebra: OMC).

6 Brasil, India y Sudáfrica desde 1948, China desde 2001 y Rusia desde 2012.

7 Resulta muy explícita la declaración de la IV Cumbre de los países BRICS en Nueva Delhi, India en 2012: “Nos comprometemos a trabajar juntos para salvaguardar este sistema y urgimos a otros países a resistir todas las formas de proteccionismo comercial y restricciones ocultas al comercio”.

su unidad estratégica, no han podido superar diferencias entre ellos para convertirse en un bloque propositivo original en temas clave que han trabado la “Ronda Doha” de la OMC, como ser: subsidios agrícolas, servicios y compras públicas.

La falta de mayor homogeneidad entre los BRICS es comprensible por partir cada uno de distintas visiones, perspectivas y prioridades. Para China el ser considerada como socio comercial en el plano mundial en igualdad de condiciones competitivas con el status de “economía de mercado” fue a lo largo de 30 años una prioridad fundamental para su política económica. En tanto, para el resto de los países BRICS su dinámica en la última década se relacionó con una significativa expansión avalada por términos de intercambio favorables para la exportación de sus productos (Brasil, Rusia y Sudáfrica) y servicios (India) y, para todos, flujos financieros y de inversiones positivos, permitiéndoles en forma simultánea el desarrollo de su mercado interno y cuentas externas positivas.

#### **AHORA, UN NUEVO ESCENARIO**

La economía mundial ha comenzado a cambiar notoriamente en el último período. El crecimiento económico sostenido de los BRICS de más una década, que fuera solo brevemente interrumpido por la inmediata pos crisis 2008-2009, comenzó a disminuir desde 2012. La expectativa prevalente que estos países, y entre ellos particularmente China, podrían sustituir la caída de Europa, la crónica recesión de Japón y el disminuido rol multiplicador de EE.UU. quedó abierta aunque no cumplida, como se refleja de las mediciones estadísticas.

China que solía crecer a más del 10% anual por muchos años ha disminuido a un nivel cercano al 7% y podría caer aún más si se produjera un temido ajuste por recalentamiento del crédito y una *disminución* de la demanda empujada por la inversión pública inhibiendo la expansión del consumo. India, que había tenido tasas de crecimiento de más de 9% en 2010 y 2011 cayó en los últimos dos años a un nivel cercano al 5%. La situación de otros BRICS fue aún peor: el crecimiento de Sudáfrica ha sido en 2014 del 1,4%, en tanto, notoriamente, en los casos de Brasil y Rusia la expansión económica fue casi nula (World Economic Outlook Update, 2015). Aun siendo que ha seguido prevaleciendo el optimismo en relación a las potencialidades conjuntas de los BRICS, han comenzado a surgir dudas sobre la continuidad y fortaleza de su dinamismo por parte de analistas del *establishment* económico (Milani, en este volumen).

El nuevo contexto acelera debates en relación al futuro posicionamiento de los BRICS respecto al comercio, las finanzas y muy especialmente la geopolítica internacional.

Entre nuevos factores incidentes que han ganado mayor atención pueden mencionarse: la caída de los precios internacionales de productos primarios, afectando en particular a Brasil, Rusia y Sudáfrica aunque beneficiando a China e India por ser grandes compradores; expectativas ante el aumento de tasas de interés- y mayores alteraciones cambiarias que han ubicado objetivamente a los BRICS en el debate pendiente no saldado desde la crisis 2008-2009 sobre la arquitectura financiera internacional (críticas a la gobernanza de organismos de crédito multilaterales –Banco Mundial, FMI– que se reconoce han llevado a la creación con grandes expectativas aunque sin muchas precisiones del Nuevo Banco de Desarrollo<sup>8</sup>, retorno de los cuestionamientos al rol privilegiado del dólar); y sobre todo el crecimiento de tensiones y posicionamientos entre regiones y países que ubican a países BRICS como protagonistas clave.

Ya en la perspectiva de América Latina, y en forma similar también para todos los países periféricos, surgen los interrogantes: ¿marchan las relaciones con los BRICS a conformar un nuevo tipo proclamado de cooperación Sur-Sur? ¿Se repetirá, en particular con China, la tónica de relaciones asimétricas entre países grandes y pequeños habituales en vínculos Norte-Sur (ej.: la tradicional consideración del continente como “patio trasero de EE.UU.”) pero también en los Sur-Sur (ej.: reclamos de países de menor envergadura del MERCOSUR en relación a los más grandes –Brasil, Argentina)? ¿Se abre un marco multipolar más propicio para políticas alternativas y grados de autonomía, en la medida que se cuente con una visión estratégica que incluya la defensa de los intereses nacionales en forma armónica y no confrontada con el equilibrio y la complementación regional?

## **AMÉRICA LATINA: VOLVER A VINCULAR COMERCIO Y DESARROLLO**

Existe por lo pronto el peligro que los análisis y debates de iniciativas en relación a los BRICS queden simplificados en posicionamientos lineales o intereses inmediatos. En tal sentido, uno de los mayores y más urgentes desafíos se encuentra en el ámbito del comercio exterior: las balanzas comerciales de la región han venido deteriorándose notoriamente en el último período por la caída de los precios de exportación de productos primarios. La competitividad se encuentra

---

8 La VI Cumbre de los BRICS en Fortaleza, Brasil (julio de 2014) se acordó su puesta en marcha con un capital suscripto de 50.000 millones de dólares y el autorizado de 100.000 millones con el propósito de “movilizar recursos para infraestructura y proyectos de desarrollo sustentables en los países BRICS y otras economías emergentes y en desarrollo”.

además acotada por la falta de diversificación industrial y productiva, problemática dimensionada por el auge en los últimos años de la producción concentrada en *commodities*.

Ya en el contexto de iniciativas y negociaciones de América Latina en marcha en relación al comercio exterior, es necesario mencionar algunas inquietudes básicas que deben ser abarcadas y cuyo tratamiento se encuentra muy demorado. Ello es mucho más notorio de aspirarse a una perspectiva de cooperación regional positiva con los BRICS que tienda a ponderar un desarrollo armónico para las partes y ayudar a superar desequilibrios estructurales en el comercio internacional. El desafío no puede ser abarcado solo con la mayor liberalización de los mercados o meras alusiones a los vínculos “Sur-Sur”, ya que debe contemplarse la necesidad de políticas pública activas promotoras y/o compensatorias por tratarse de países con capacidades, grados de desarrollo y condiciones de competencia muy diferentes.

- a) Las relaciones latinoamericanas con los BRICS, sobre todo con China –la economía por lejos más importante y con creciente presencia y protagonismo–, no pueden ser analizadas solo en términos de país a país, sino que requieren una perspectiva y acciones comunes regionales, única forma de lograr cierta paridad negociadora simétrica que no es factible alcanzar con enfoques bilaterales ni siquiera por parte de los países más grandes<sup>9</sup>. China también tiene un enfoque hacia la región y ha elaborado y documentado públicamente su visión estratégica y líneas de acción básicas de largo plazo en relación a América Latina (Gobierno de la República Popular de China, 2008). ¿No es imprescindible impulsar en forma similar e independiente una perspectiva que clarifique prioridades y fortalezca la capacidad negociadora común desde América Latina? ¿no puede ser ello de interés aún para gobiernos con posiciones políticas y económicas distintas? El marco de elaboración y reflexión inicial bien podría ser el de alguna de las instituciones regionales existentes sin participación de países del Norte: ALADI, MERCOSUR, UNASUR, CELAC y debería realizarse por supuesto con una perspectiva propia e independiente de las contrapartes.
- b) Siendo que los entendimientos de liberalización comercial concretados en el último período por China (China Free Trade Network) tienen una estructura similar a los acuerdos de libre

---

9 De acuerdo al Banco Mundial la economía de China era ya en 2013 4,4 veces mayor que la de Brasil y 7,7 veces que la de México. Banco Mundial: Datos de PBI a precios corrientes.

comercio impulsados por países industriales observados, criticados y/o rechazados por la región<sup>10</sup> ¿no es imprescindible y urgente un mayor estudio comparativo de los mismos de forma de lograr que futuras negociaciones hagan realidad el proclamado objetivo de “un creciente vínculo con países en desarrollo y economías emergentes de mercado”<sup>11</sup>.

- c) No se han vinculado hasta el momento propuestas integración comercial de los países BRICS a objetivos y metas cuantitativas integrales de desarrollo tales como: crecimiento económico, diversificación productiva/industrial, avances sociales prioritarios, sustitución de importaciones, mejoramiento de infraestructura, transferencia de tecnología, inclusión laboral y cuidado del medio ambiente, entre otros. Las negociaciones comerciales a nivel regional y multilateral deben asegurar que las metas sean apropiadamente asumidas y controladas. Ciertas pistas positivas en tal sentido pueden encontrarse en compromisos del Grupo de los 77 + China, señalando que debe fortalecerse la cooperación para el desarrollo en base a metas cuantificadas y con compromisos de plazos.<sup>12</sup>
- d) En un mundo con alta incertidumbre, desequilibrios notorios, crisis reiteradas y costos públicos enormes provocados por la desregulación financiera y una crisis sistémica aun no superada, la necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera internacional vuelve a ganar la atención. Temas clave tales como: el financiamiento Sur-Sur ( suponiendo por lo pronto comprender similitudes, diferencias y potencialidades de complementación de iniciativas como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y el Banco del Sur de países de UNASUR), inversiones, movimientos de capitales, control impositivo, el intercambio con monedas locales, la gobernanza y democratización de organismos multilaterales, la estabilidad cambiaria y el rol de la monedas de cuenta y reserva a nivel mundial deben formar parte también de análisis y entendimientos comunes.
- e) En un mundo con enormes cambios en pleno desarrollo, no es posible vaticinar cuál será la evolución de los BRICS, pero ya en lo inmediato su raudo protagonismo refleja una nueva referencia

---

10 El más relevante, sin duda, el rechazo al tratado de libre comercio ALCA en 2005.

11 Declaración de países BRICS en Fortaleza Brasil, disponible en <[http://www.clarin.com/mundo/China-amplia-BRICS-ambiciosa-agenda\\_0\\_1176482413.html](http://www.clarin.com/mundo/China-amplia-BRICS-ambiciosa-agenda_0_1176482413.html)>.

12 Declaración de Santa Cruz. Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado G77 + China, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de junio de 2014 en <<http://ibce.org.bo/images/publicaciones/Declaracion-de-Santa-Cruz-G77+China.pdf>>.

mundial por sus significados económicos, pero también nuevas condiciones, desafíos y oportunidades geopolíticas (Katz, 2014). Pero más allá de la indudable recreación de una perspectiva multipolar que genera nuevas relaciones, alianzas posicionamientos y tensiones tanto para países centrales como periféricos, queda abierto el interrogante si acaso los BRICS están poniendo en tela de juicio o no las premisas sobre las condiciones y objetivos para desarrollo económico propuestas por Occidente que contaron con hegemonía cultural global en las últimas décadas (Smith, en este volumen). En particular, el interrogante para el comercio internacional seguirá siendo si los BRICS avanzarán para demostrar la capacidad de presentarse como modelo alternativo y generar resultados visibles para la superación de los crecientes desequilibrios y asimetrías en los intercambios entre países y regiones.

Un referente histórico clave para el pensamiento económico desde la perspectiva de los países subdesarrollados como Raúl Prebisch afirmaba décadas atrás en un informe de la CEPAL en relación a las alternativas para la región de cooperación internacional: “la aptitud de los países latinoamericanos para aprovechar eficazmente un sistema de cooperación internacional requiere, además de una clara comprensión de los problemas, firme disciplina colectiva para resolverlos. Sin ello, será difícilmente accesible el objetivo fundamental del desarrollo, esto es, elevar con celeridad el nivel de vida de las masas” (Prebisch, 1954). El análisis de los BRICS y las políticas en relación a ellos requieren estudio y debate, y superar la prevalencia de análisis superficiales muchas veces polarizados por preconceitos o intereses creados. La reflexión de Prebisch sigue hoy plenamente vigente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Jain, Subhash C. (ed.) 2006 *Emerging Economies and the Transformation of International Business* (Londres: Edward Elgar Publishing).
- Katz, Claudio 2014 *China: un socio para no imitar* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas).
- Prebisch, Raúl 1954 “La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana” en *La Obra de Prebisch en la CEPAL* (México: Fondo de Cultura Económica) Tomo II: 1982.
- Purugganan, Joseph y Jafri Afsal, Solón Pablo 2014 *BRICS: Global Trade Power in a Multipolar World* (Ámsterdam: Transnational Institute).

- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro 1970 *Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* (México: Siglo XXI).
- Van Agtmael, Antoine 2007 *The Emerging Markets Century* (Nueva York: Simon & Schuster).

#### REFERENCIAS EN LÍNEA

- China Free Trade Network, Ministerio de Comercio de la República Popular China en <<http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) 2015 “World Economic Outlook: Update” (Washington: FMI) enero. En <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf>>.
- Gobierno de la República Popular de China 2008 *Policy Paper on Latin America and the Caribbean* en <[http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)>
- Sachs, Goldman 2001 *Building Better Global Economic Brics*. Disponible en <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/building-better.html>>.



Gladys Lechini\*

## **LA COOPERACIÓN DE LOS EMERGENTES EN EL MUNDO EN DESARROLLO**

El siglo XXI se anunció con turbulencias y cambios en el sistema internacional, luego de una década signada por “las bondades” del neoliberalismo imperante con el fin de la Guerra Fría. Uno de los datos más relevantes en este proceso es la reconfiguración de fuerzas que parece estar produciéndose con el surgimiento o resurgimiento de actores estatales que aspiran a “su lugar en el mundo” acorde con sus nuevas potencialidades. Por ende, pretenden, en posiciones más igualitarias, sentarse en la mesa de negociaciones de las reglas de juego internacionales con los otrora “repartidores supremos”, para utilizar la expresión de Juan Carlos Puig (1984).

Este es un proceso de cambios lentos, difusos, a veces engañosos, con modificaciones en la superficie, que no necesariamente se reflejan en la estructura, tales como el eventual desplazamiento del

\* Gladys Lechini es doctora en Ciencias de la Sociología, Universidade de São Paulo, Brasil. Magister en Cs. Sociales de FLACSO-Argentina, Lic. en Ciencia Política y Lic. en Relaciones Internacionales. Se desempeña como docente en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), es investigadora principal del CONICET y directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR-UNR). Sus líneas de investigación son: Argentina-Brasil-África y la cooperación Sur-Sur, las relaciones entre América Latina y África, la inserción internacional de los países africanos y los BRICS en África.

G8 por el G20 en la discusión sobre las medidas para salir de la crisis financiera o la actuación e influencia de compañías de servicios financieros, calificadoras de riesgo y fondos soberanos. También puede observarse –tal como lo sostiene Milani (en este volumen)– que las actuales potencias tienen más dificultades que antes para imponerse y deben negociar con actores emergentes, los cuales aún cuando hayan adquirido mayor protagonismo, no están todavía en condiciones de cambiar las reglas de juego por sí solos.

De cara a la segunda década del siglo XXI, el presente trabajo apunta a reflexionar desde una perspectiva argentina sobre la pertinencia de concebir como cooperación Sur-Sur las acciones de los emergentes, en línea con la discusión planteada por Smith (en este volumen), tanto en el marco de sus propias vinculaciones como en las relaciones con el resto de los países en desarrollo, con atención al caso subsahariano.

## 1. EL ESCENARIO INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

La actual reconfiguración de fuerzas muestra turbulencias, con procesos simultáneos y a la vez contradictorios. Más allá de posibles variaciones en las percepciones sobre la dirección de estos cambios, la globalización presenta hoy más riesgos que beneficios y coexiste con procesos de fragmentación y localización. Hay una concentración de poder en pocas manos junto a una difusión de poder en múltiples centros.

Esta situación novedosa lleva a preguntarse sobre la posible emergencia de un orden mundial de nuevo cuño, en un escenario algo diferente del período de la Guerra Fría, de la Posguerra Fría y de las certezas de la segunda mitad del siglo XX. ¿Vamos hacia un mundo sin hegemonías?, ¿hacia un sistema con potencias tradicionales declinantes y otras ascendentes?, ¿hacia un contexto global descentralizado por regiones?

Algunas miradas desde el Norte plantean variados escenarios. Para Grevi (2010), por ejemplo, el sistema se dirige hacia una novedosa forma de multipolaridad, marcada por la redistribución de las cuotas de poder en las esferas económica, política y militar, y atravesada por una profunda interdependencia, dando lugar a un “orden interpolar”. Para Haas (2008) sería “no polar”. En tanto para Zakaria (2008), siguiendo la propuesta de Amsden (2001) comienza el “ascenso del resto”, particularmente en la dimensión económica. El resto lo constituirían los nuevos actores económicos, muchos de los cuales provienen del Sur.

En tanto desde el Sur se observa que las nuevas potencias medias están buscando espacios de poder en el sistema internacional,

aprovechando las crisis de las economías centrales. Estos “poderes medios emergentes” (Giaccaglia, 2011) están jugando nuevos roles en la definición del ordenamiento mundial, que pareciera dirigirse a un bipolarismo bifronte (con una potencia que desciende lentamente y una que emerge también lentamente, con fuertes posibilidades de cohabitación), a un multipolarismo o a una posible “*Southphalia*”, basada en valores humanitarios relativos a la cooperación, la solidaridad y la igualdad (Tokatlián, 2010). Para Peña (2015) el actual período parece ser el del fin de un ciclo histórico muy largo, con raíces de larga data y que fuera evolucionando por etapas. Cada una de estas etapas ha reflejado cambios en las relaciones de poder entre las naciones y se ha traducido en diferentes formas de asegurar por un tiempo una cierta gobernanza global, con sus propias pautas, reglas de juego e instituciones. Los puntos de inflexión se han caracterizado más por el predominio de la fuerza que de la razón. Un elemento común en la evolución de tales etapas han sido las dificultades que han tenido los principales protagonistas –países, gobiernos, actores económicos y ciudadanías– para captar todos los alcances de las respectivas transiciones y percibir en toda su dimensión las fuerzas profundas que estaban detrás de los acontecimientos más visibles. Lo antes señalado se observa con nitidez en tres planos en los que interactúan en la actualidad las acciones orientadas a construir nuevas pautas, instituciones y reglas para la gobernanza económica internacional. Tales planos son el global multilateral, el inter-regional –que se expresa en la institucionalización de la vinculación económica y comercial entre regiones relevantes del mundo–, y el regional –o sea el de las diferentes y a veces superpuestas regiones geográficas que se distinguen en el escenario internacional.

Aun cuando nuestros mapas cognitivos estén todavía anclados en la tensión Este-Oeste y Norte-Sur o centro-periferia, se precisa de esfuerzos intelectuales y perceptivos para avizorar los tiempos que se aproximan y descolonizar un pensamiento que nos orientó y modeló durante los últimos tres siglos. Este proceso de transnacionalización y globalización, donde diferentes modelos culturales comienzan a disputarse la hegemonía, donde la relación entre cultura, religión y política está mutando, nos lleva a nuevos planteos. ¿Es el fin del eurocentrismo? ¿Oriente asumirá los patrones de Occidente? ¿Occidente cederá a la presión numérica de Oriente? ¿Confrontación o miscigenación? ¿Nueva ruta de la seda? ¿Habrà una disputa civilizacional o solamente ajustes en el sistema?

Por otra parte, la clásica división entre Norte y Sur –desarrollados/subdesarrollados– o centro/periferia, se ha complejizado y diluido. Hay “Sures” que emergen en el Norte y “Nortes” que emergen

en el Sur. El crecimiento económico de los países centrales no se está dando de forma pareja, generando en muchos de ellos disparidades graves y desigualdades profundas al interior de sus propias sociedades. Asimismo en los países emergentes y en desarrollo, la contracara es la generación de polos de crecimiento en contextos de pobreza y desigualdad muy fuerte, lo que ha llevado a caracterizarlos como “gigantes con pies de barro”. Asimismo y paralelamente a los mencionados procesos, el poder se dirige hacia nuevas geografías, desplazándose del Norte y de Occidente hacia el Sur y Oriente, donde se sitúa China.

Como en toda transición, las categorías clásicas se confunden, se diluyen y lo viejo y lo nuevo se entremezcla con contradicciones y superposiciones (Lechini, 2012). Las viejas coaliciones sobreviven al tiempo que otras nuevas emergen, otorgando relevancia y nueva vigencia al multilateralismo, al minilateralismo y a las redes transnacionales de la sociedad civil. Prueba de ello es la proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales en asociaciones de geometría variable, formando diversos grupos y coaliciones –generalmente micro– en torno a cuestiones específicas de interés común.

El mundo está siendo rediseñado por la participación de poderes emergentes en una nueva relación entre economía y política. Aunque muchas veces estos emergentes solo comparten algunos intereses y no una agenda común, están jugando roles crecientemente relevantes en la economía mundial y en la política global. Entre estos procesos de relocalización del poder económico y político se destaca la re-emergencia de China en el escenario global y su desembarco en los países del Sur, en una escalada que comienza en la subregión asiática, desembarca en África y avanza sobre América Latina. También la India regresa al ruedo luego de transformaciones económicas y cambio de alianzas políticas, mientras que Rusia busca legitimar sus credenciales adquiridas entre los sesenta y los setenta. En el caso de América Latina y África, Brasil y Sudáfrica aparecen como las potencias de sus respectivos ámbitos, discutiéndose sus intenciones de ejercer liderazgo regional.

Otro subproducto del accionar de los emergentes es la conformación de nuevas alianzas. Entre ellas encontramos la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) creada en 2001, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) grupo conformado en 2003 y el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que comenzó a reunirse como tal a partir de 2009. Asimismo, asistimos a la proliferación de siglas que señalan conjuntos de actores emergentes, tales como BRICET (BRIC + Europa Oriental y Turquía), BRICM (BRIC + México), BRICK

(BRIC + Corea del Sur), *Next Eleven* (Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam) y CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica).

Países emergentes, mercados emergentes, potencias medias, potencias medias emergentes. En su ascenso: ¿Se comportarán como las grandes potencias? ¿Son revisionistas o promueven el *statu quo*? ¿A quienes desafían? ¿Cuáles son sus responsabilidades e intereses en el formateo del nuevo orden? ¿Cuál es su auto posicionamiento en el sistema internacional? ¿Se consideran países del Sur? ¿Son promotores de la cooperación Sur-Sur?

## **2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO “CONSTRUCTO” DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Amerita resituar aquí al llamado Sur y la Cooperación Sur-Sur (CSS) en este contexto. Habida cuenta de los múltiples y variados usos, aquí se sostiene que el Sur es un concepto con fuerte contenido político y económico, que había sido utilizado hasta ahora para mostrar fragilidades y discapacidades. Refiere a los países que no están en condiciones de incidir en las reglas de juego del sistema internacional para mejorar su status periférico, el cual en general, devino de su tardía inserción en la dinámica de la economía capitalista. Por ello, los países del Sur son países en vías de desarrollo, que comparten situaciones de vulnerabilidad y desafíos. Sin embargo no son un grupo homogéneo debido a sus diferencias socioeconómicas y político-culturales, tanto entre sus contextos locales como en los ámbitos regionales.

En el marco de las presentes reconfiguraciones, el llamado “Sur global” está ocupando un lugar como jugador internacional, multiplicándose los debates en torno a la actualidad y vigencia de las Relaciones Sur-Sur y de la CSS, que habían sido relegadas como herramienta de política exterior durante los años noventa.

La CSS o cooperación entre países periféricos, refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. La CSS se diferencia de las Relaciones Sur-Sur en la medida en que estas últimas se despliegan naturalmente entre los varios actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, en tanto la CSS es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*like-mindedness*) entre los

Estados, tales como la forma de entender las reglas de juego del sistema internacional y la visión del lugar que les correspondería en el nuevo orden global al cual aspiran, más equitativo y justo. Asimismo, debe señalarse que mientras las Relaciones Sur-Sur pueden implicar interacciones conflictivas ante intereses divergentes, la CSS parte del supuesto de la convergencia de intereses relacionados principalmente a alcanzar objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a nivel global a los efectos de incidir en las cuestiones globales (Lechini, 2010).

La CSS puede abordarse y objetivarse en variadas dimensiones, entre las cuales se destacan la técnica y la científico-tecnológica<sup>1</sup>, la académica, la económica-comercial y la diaspórica. Asimismo, esta CSS se puede desarrollar en tres niveles: el regional, el interregional y el multilateral global. En cuanto a los actores involucrados, la CSS está básicamente implementada por los Estados, pero también son muchas veces relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos.

El concepto de CSS es elusivo, amplio y multifacético y ha sido utilizado con variado contenido a lo largo de los años, en función del posicionamiento del tema en la agenda de los Estados, de las condiciones internacionales y de las posiciones políticas de los gobiernos que la implementan. Claro está que estas concepciones políticas y su implementación han sufrido variaciones y han subido o bajado en la agenda global en función de los vaivenes del sistema internacional, resurgiendo en momentos de transición, turbulencias y cuestionamientos de sus reglas de juego.

En ese sentido es que el siglo XXI muestra una vuelta a la CSS, ahora resignificada y redimensionada, a partir de las políticas y acciones de algunos Estados del Sur que comenzaron a adquirir más peso económico y consecuentemente político, a nivel regional y global. La CSS, que había quedado relegada como impertinente y obsoleta en la década de los noventa, tomó vuelo discursivo y se encarnó en prácticas diversas, potenciando el accionar externo bilateral y multilateral de los países emergentes, a la par que abrió las puertas a

---

1 En la década del setenta se comenzó a producir una interacción entre los países del Sur posibilitando la trasmisión de experiencias positivas. Por entonces, las Naciones Unidas promovieron el concepto de “cooperación técnica entre países en desarrollo” (CTPD), o cooperación horizontal, creando en 1974 una unidad especial en el ámbito del PNUD. En 1978 se organizó en Argentina la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción de Buenos Aires.

un proceso de internacionalización de actores gubernamentales, que en muchos casos fueron acompañados por actores privados.

En este período más que en ningún otro se está construyendo la CSS con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los Estados en una combinación ideacional y material. Estas iniciativas se gestan desde los gobiernos como una cooperación esencialmente política, de solidaridad y búsqueda de consenso en los ámbitos multilaterales, entre Estados que pretenden incrementar su autonomía, para mejorar su inserción internacional y modificar las reglas de juego que les son desventajosas.

Sin embargo, en muchas oportunidades se ha utilizado retóricamente el discurso de la CSS en ámbitos multilaterales y en visitas y encuentros bilaterales, como parte de una “puesta en escena”, pero con baja intencionalidad. Las propias realidades domésticas y los múltiples y variados intereses nacionales y locales no siempre marchan en la misma dirección de las cuestiones compartidas (*commonalities*) expresadas en los discursos oficiales.

De este modo, podemos ver que la reflexión de Joy Ogwu (1982; 36) a comienzos de los años ochenta mantiene aún vigencia en el siglo XXI, en tanto el desafío más significativo de la CSS es que la interpretación que cada uno de los actores involucrados realiza de sus propios intereses nacionales se ensanche “para construir las bases del diálogo Sur-Sur sobre realidades concretas”.

### **3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR ENTRE LOS EMERGENTES**

A esta altura amerita realizar algunas distinciones entre los emergentes, el Sur global y la CSS, ya que generalmente se producen confusiones involuntarias entre el conjunto de los emergentes, otorgándole la misma valoración a algunos Estados o a grupos como IBSA o BRICS y planteando que desarrollan CSS.

Si por ejemplo tomamos las ya mencionadas alianzas IBSA y BRICS, puede decirse que aunque ambos grupos surgieron casi en simultáneo y tienen tres miembros en común, poseen una génesis diferente. IBSA nació como una iniciativa gubernamental en 2003, en tanto BRICS fue creado como un acrónimo por un economista de Goldman Sachs en 2001 (Marchini, en este volumen), para indicar hacia donde podrían dirigirse los capitales, como lo había hecho en los noventa Garten, cuando acuñó los BEM (*Big Emerging Markets*). IBSA puede ser considerado una coalición de poderes medios emergentes, pues sus miembros vienen desarrollando un proceso de coordinación de políticas en múltiples foros multilaterales, usando su poder blando. A pesar de algunas naturales divergencias, sus reclamos

son muchas veces coincidentes, y tratan de mantener un difícil balance entre sus propios intereses y los de la coalición.

Por su parte, BRICS en sus inicios fue un grupo de mercados emergentes con gran potencial para recibir inversiones sin ningún objetivo en común, hasta que la crisis financiera global de 2007 les dio la oportunidad de sentarse juntos<sup>2</sup> y tomar posiciones en torno al sistema financiero global, tales como la reciente creación del Banco de Desarrollo de los BRICS<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que ninguno de los emergentes fue potencia colonial, no puede igualarse a China e India, por ejemplo, con Sudáfrica y Brasil, en términos poblacionales, o a estos dos últimos, en términos de PBI, o a las aspiraciones de Rusia explícitas o encubiertas, de volver a ocupar un rol determinante en las disputas por el poder global, tal como durante el período de la Guerra Fría.

Asimismo, algunos emergentes han surgido del Sur y otros son viejos jugadores. El caso de China es particular porque opera en doble estándar. Habla de CSS en su “*White paper*” de 2011, pero en realidad usa el sistema para emerger y desarrollar su modelo de “ascenso pacífico”. Este ascenso ha implicado hasta ahora no cuestionar abiertamente el sistema, ni a la potencia hegemónica, pero seguir actuando según sus intereses y eventualmente constituirse en un contrapoder. Ejemplo de ello es la creación del ahora Banco Asiático de Inversiones, liderado por Beijing. El *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) fue fundado por China como respuesta a su “insatisfacción” con las Instituciones Financieras globales y en particular con el Banco de Desarrollo Asiático –dominados por EEUU, Europa y Japón– en torno a sus capacidades de financiamiento para el desarrollo de la región asiática<sup>4</sup>.

2 Los BRICS se han reunido en 2009 en Ekaterimburgo, Rusia; en 2010 en Brasilia, Brasil; en 2011 en Sanya, China; en 2012, en Nueva Delhi, India; en 2013 en Durban, Sudáfrica; y en 2014 en Fortaleza, Brasil.

3 Esta idea, acuñada en la Quinta Cumbre de los BRICS en 2013, fue planteada en Durban como una alternativa al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional. En la Sexta Cumbre se decidió que la sede sería Shanghái, con un capital inicial de 50.000 millones de dólares aportados de forma equitativa por los Estados fundadores y la creación de un Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC) para evitar presiones de liquidez en el corto plazo, promover la cooperación entre los BRICS, fortalecer la red de seguridad financiera global y complementar los arreglos internacionales existentes.

4 Luego de asegurarse la participación de India, el 24 de octubre de 2014 se dio inicio formal a las actividades del Banco, con la inclusión de Tailandia, Malasia, Singapur, Filipinas, Pakistán, Bangladesh, Brunei, Camboya, Kazakstán, Kuwait, Laos, Myanmar, Mongolia, Nepal, Omán, Qatar, Sri Lanka, Uzbekistán, Vietnam. Luego se incorporaron Indonesia, Jordania, Maldivas, Arabia Saudí, Tayikistán

Tampoco están muy claro los límites que la propia dinámica sistémica y las cuestiones domésticas estructurales le imponen y le impondrán a estos emergentes en el futuro inmediato. También vale preguntarse si la primera década del siglo XXI fue solo una década de oro, un impasse o el principio de un mundo diferente; o si tal vez fue producto de espasmos cada vez mayores que anuncian un cambio, lento, complejo, donde los que determinan las reglas del juego no van a abandonar el barco tan fácilmente.

#### **4. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO PRÁCTICA DE DESARROLLO: EL CASO AFRICANO**

Tal como se ha señalado, la CSS tiene variadas dimensiones en su implementación, siendo la cooperación técnica y la científico-tecnológica la cara concreta más visible. La cooperación técnica alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el *know-how* o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico- tecnológicos para un desarrollo integral. En ese sentido, cada una de las acciones y sus efectos traen por detrás actores específicos estatales y no estatales.

Aunque esta CSS lleva consigo un modelo de desarrollo de matriz capitalista, se diferencia del tradicional modelo Norte-Sur, en el sentido que implementa una cooperación “entre países con similares desarrollos” y prácticas que apuntan a compartir una *expertise* adquirida. Está orientada por el Estado cooperante, pero también por las demandas de otros Estados según sus necesidades y se mueve hacia arriba y hacia abajo sobre la base de una línea constante que es la solidaridad Sur-Sur y la búsqueda de mayor autonomía.

Sin embargo esta CSS muestra facetas en su implementación que darían lugar a críticas. Convendría mencionar que puede adquirir distinto cariz cuando se realiza entre pares, es decir, entre países con similar desarrollo, que cuando se implementa en situaciones relativamente asimétricas, es decir entre países de diferente desarrollo. En muchos casos, hay experiencias que llevan a sostener que se tiende a repetir los aspectos negativos de las prácticas Norte-Sur.

También en este ámbito y en particular referido a la cooperación técnica, vale mencionar las contradicciones que se presentan a los gobiernos del Sur entre discurso y práctica, entre compromisos externos y demandas domésticas. En situaciones frente a las cuales existen

---

y en 2015, como extra-regionales, Australia, Austria, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Suiza y el Reino Unido, a pesar de la disconformidad y las presiones norteamericanas.

importantes deudas sociales al interior de los países latinoamericanos, donde todavía hay amplios sectores de población marginal con demandas legítimas insatisfechas, es una cuestión compleja para los gobiernos justificar los fondos que se dedican a la cooperación internacional, aún cuando la misma se ejecuta en un contexto de solidaridad Sur-Sur y en función de los intereses nacionales.

Todas estas cuestiones pueden aplicarse en los casos de la CSS implementada por Brasil y Sudáfrica en el caso de África. Más aún cuando se observa la competencia existente con el desembarco chino en el continente africano y con la supuesta cooperación china en sus propios territorios nacionales. Asimismo es de tener en cuenta la ambivalencia que ambos Estados sostienen en sus regiones, con actitudes de potencia regional, sin necesariamente correr con los costos del liderazgo regional, pero asumiendo su representación en los foros globales (Lechini y Giaccaglia, 2011).

Una rápida mirada sobre África, muestra que su territorio alberga inmensas riquezas estratégicas y la famosa “maldición de los recursos naturales” ha sido y continúa siendo una espada de Damocles sobre los gobiernos y pueblos africanos. En la evolución de la vinculación de estos países con los centros de poder mundial, el continente africano fue sucesivamente y a veces concomitantemente una escala para el camino a las Indias a partir del siglo XV; proveedor de especias, de mano de obra esclava para la explotación agrícola de las Américas; abastecedor de materias primas agrícolas y mineras que alimentaron el proceso de industrialización de occidente; escenario geoestratégico de la puja Este-Oeste durante la guerra fría; objeto de experimentos económicos a través de la aplicación de los planes de ajuste estructural a partir de los ochenta.

Para finales del siglo XX la disminución de la ayuda, la fuga de inversiones y la pérdida de expectativas reflejaban también que los ejes de atracción económica y las preocupaciones geoestratégicas de las potencias centrales pasaban por otras latitudes. Sin embargo, en el siglo XXI África comenzó a mostrarse como una explosiva combinación de recursos naturales estratégicos, tierras con potenciales condiciones de explotación, importantes reservas de agua dulce y de minerales “raros” y un gran y casi virgen mercado de consumidores.

Cuando en octubre del año 2000 el gobierno chino organizó en Beijing la primera Conferencia sino-africana a nivel ministerial, marcó un antes y un después en las nuevas relaciones de China con África y en el posicionamiento de África en el sistema internacional. Para ese entonces, todavía el “afropesimismo” y la “*donnors fatigue*” eran los nombres que podrían calificar a un continente que para muchos,

debido a su situación socioeconómica e inestabilidad política, solo podía ser objeto de las preocupaciones de la Cruz Roja Internacional.

Este nuevo desembarco de China en África<sup>5</sup> provocó sorpresa en los tradicionales socios africanos que habían disminuido su perfil y en los emergentes que estaban reconsiderando sus políticas hacia la región, elevando de esta manera la importancia de África a niveles comparables con el Congreso de Berlín (1884-85) o la Segunda Posguerra.

Llegado este punto, y habida cuenta de una prolífica literatura al respecto, pueden avanzarse algunas consideraciones en torno a los emergentes en África, tanto en su accionar “grupal” como individual. Tomando en el primer caso IBSA o BRICS (Lechini y Giaccaglia, 2014), puede afirmarse que IBSA tiene una agenda positiva, con el desarrollo de una incipiente cooperación. En tanto la participación de los BRICS amerita dos perspectivas. La pesimista sostiene que los BRICS están convirtiendo al continente en un nuevo espacio de su competencia global, enmascarando al neo-colonialismo, bajo pseudo propuestas de CSS. La mirada optimista o benévola plantea que África tiene una oportunidad única para aprovechar la inversión de los BRICS y saltar al desarrollo.

Visto desde los ángulos bilaterales y tomando en este trabajo solo a China, Brasil y Sudáfrica, amerita adelantar algunas reflexiones. Las relaciones de China con África plantean un nuevo eje de vinculaciones que podría ser tanto una asociación mutuamente beneficiosa como un problema para los países africanos. Lejos del perfil

---

5 En 1955 la participación del Primer Ministro de China Chou En Lai en la Conferencia Afroasiática de Bandung marcó el primer acercamiento al continente africano en proceso de descolonización. En ese encuentro, junto a India, postularon para los nuevos Estados los cinco principios de la Coexistencia Pacífica de Pancha Shila: respeto mutuo de la integridad territorial y soberanía, no agresión, no intervención en las cuestiones internas; igualdad de derechos y oportunidades y coexistencia pacífica. Posteriormente, el mismo Chou En Lai realizó una gira africana de tres meses, entre 1963 y 1964, acompañando el momento de ebullición de las independencias. Para entonces, la relación era marcadamente político-ideológica. Ya se había producido la ruptura con los soviéticos “revisionistas” y África era vista como un campo propicio para extender la verdadera revolución. Más tarde, elaboraron la Teoría de los Tres Mundos, por la cual el primero y segundo mundo correspondían a EE.UU. y la URSS, ambos imperialistas, siendo que China estaba acompañando al Tercer Mundo. El ejemplo más evidente del compromiso chino fue la construcción del TANZAM, ferrocarril entre Tanzania y Uganda. Entre 1956 y 1977, la ayuda china para África representó 58% de su ayuda externa. Para ampliar información, consultar: Taylor, Ian 2009 *China's New Role in Africa* (Colorado: Lynne Rienner Publishers) p. 13.

ideológico de los primeros tiempos, en este nuevo desembarco, bajo un discurso “desarrollista” predominan los enfoques mercantilistas y cooperativos, orientados tanto por las necesidades chinas de materias primas y nuevos mercados como por las necesidades africanas de avanzar en un proceso de desarrollo sostenido.

Desde una perspectiva quizás idealista, se podría argumentar – siguiendo el discurso chino– que este acercamiento tiene componentes cooperativos que lo diferencian del avance predatorio neocolonialista; que las inversiones chinas se han dirigido a áreas abandonadas por los centros capitalistas y que aparecieron en un momento en que África, luego de saqueada, había sido abandonada a su suerte y que se ha producido un fuerte vínculo entre el crecimiento chino –demandante de materias primas, principalmente de petróleo– y el de los países africanos –necesitados de ayuda e inversiones.

En tanto desde una mirada realista y pragmática, y quizás teñida del discurso occidental, se sostiene que los chinos no solo están repitiendo el modelo neocolonial sino que están dotándolo de características aún más negativas, por el modo en que desarrollan las negociaciones y la ausencia de *trade offs* entre ayuda y democracia. También se advierte sobre el peligro de un “imperialismo chino” en crecimiento, argumentando que la inmersión de China en África está contribuyendo a la desindustrialización y al subdesarrollo, generando un modelo de neoextractivismo (Lechini, 2013).

Las condonaciones de deuda o los préstamos a tasa cero para comprar productos chinos que figuran en el “*white paper* chino sobre ayuda externa” (China’s Foreign Aid, 2011) parecen acciones para promover el comercio más que CSS, aunque así esté indicado en el documento de referencia. Esas prácticas no son nuevas y han sido implementadas con los países africanos por variados acreedores para no terminar asfixiando sus economías. En consecuencia, para prevenir lo que Fantu Cheru y Cyril Obi (2010) denominaron “neocolonialismo por invitación” se requiere del compromiso de las autoridades africanas como contralor de la avanzada china en África. De esta manera se podría evitar favorecer el “síndrome holandés” que confinaría al continente al único papel de reserva de recursos naturales.

Para el caso de Brasil, durante el presente siglo, el Gobierno de Lula da Silva diseñó estrategias de inserción internacional correspondientes a una economía emergente, donde la CSS es prueba de lo que puede hacer un Estado intermedio para promover su propio desarrollo y el de sus contrapartes. La implementación de una estrategia de cooperación técnica en áreas como la salud, la agricultura y la educación ha producido además un proceso inédito de internacionalización de las políticas públicas. Entrevistas a funcionarios

brasileños de alto nivel muestran que los países africanos reconocen el esfuerzo brasileño y solicitan CSS para que Brasil intermedie, por ejemplo con los chinos<sup>6</sup>.

Durante las dos gestiones del presidente Lula da Silva la relación con los Estados del continente africano tuvo un lugar de privilegio con la apertura de embajadas, visitas presidenciales y ministeriales, misiones comerciales, incremento del comercio, de la cooperación técnica, de las inversiones y aumento de las actividades de las empresas públicas y privadas brasileñas. No obstante cabe preguntarse aquí sobre algunas cuestiones que solo la práctica futura podrá esclarecer. Una de las grandes incógnitas es si esta expansión en África –que algunos denominaron diplomacia de prestigio– podrá sostenerse a lo largo del tiempo. Ello dependerá de que las presentes condiciones económicas y políticas se mantengan a ambos lados del Atlántico. Como la política externa brasileña se expandió por fuera de Itamaraty, ahora también debe responder a los variados intereses nacionales en juego, siendo que se han incrementado los actores nacionales y subnacionales públicos y privados. Estos pugnan por imponer sus posiciones y muchas veces actúan de forma individual e inconsulta, provocando dispersión de iniciativas y de acciones. Ello se observa en el caso de la cooperación técnica, que es una cooperación multinivel y multiactor y donde muchas veces no se produce la adecuada sincronización entre la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) y las otras agencias cooperantes, afectando su eficacia y sustentabilidad.

La otra cuestión está vinculada al modelo implementado y a esa línea delgada que implica elegir entre la solidaridad y los intereses, entre mantenerse como potencia media o jugar en las grandes ligas, asumiendo los costos de lidiar con el poder. A ese escenario pueden sumarse algunas críticas africanas que plantean que el accionar brasileño en África solo replica intereses puntuales y que hay un largo trecho entre discursos y acciones concretas, donde la solidaridad se diluye frente al pragmatismo.

En cuanto a Sudáfrica,<sup>7</sup> es un país africano que juega como potencia regional, actuando como una economía emergente y aspira a participar activamente en las cuestiones mundiales. Si bien en el pasado reciente ganó sus credenciales en base a su peso intelectual

6 Entrevista calificada a funcionario de Itamaraty, Brasilia, mayo de 2014.

7 Un dato relevante de su actual política exterior es que el “White Paper on South African Foreign Policy – Building a Better Future – The Diplomacy of Ubuntu” fue publicado en mayo de 2011, y recién presentado en el Parlamento el 12 de marzo de 2014. Esto muestra el bajo perfil que la actual administración de Zuma le dedica a las cuestiones externas, en contraposición con el “internacionalismo” de Mbeki.

y normativo, como campeona del multilateralismo, ofreciendo ideas innovadoras respecto a la gobernanza global, demostrando liderazgo en la resolución de conflictos en varias regiones africanas, también se debate entre sus prioridades económicas y su inserción en el continente.

Pretoria ha venido desarrollando políticas continentales –a través del “*Africa Renaissance*” de la NEPAD (*New Economic Partnership for Africa’s Development*) y de su rol en la *African Union*– o subregionales –como centro neurálgico y núcleo duro de la SACU (*Southern African Customs Union*) y de la SADC (*Southern African Development Community*). En tanto país africano miembro de IBSA y BRICS, se ofrece como puente de ingreso al continente. Sin embargo corre el riesgo de ser usada como correa de transmisión en sus relaciones con los otros países africanos –tanto por los emergentes como por los socios tradicionales. Una política cautelosa debería moverse entre la creación de una malla protectora y la gran responsabilidad de poder avizorar, como puerta y bisagra, quién entra a Sudáfrica y al África y cuándo.

#### **A MODO DE CIERRE: LA RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN ACADÉMICA**

Podrían mencionarse aquí muchos obstáculos a la implementación de una estrategia Sur-Sur en los foros multilaterales y bilaterales, ligadas a situaciones domésticas a ambos lados del Atlántico, a la persistencia de fuertes vinculaciones verticales con los tradicionales centros de poder, a las diferentes idiosincrasias a la hora de negociar coaliciones, mantener una relación comercial o acordar una inversión. Sin embargo hay que reconocer que la tarea realizada hasta ahora no es minúscula y es de esperar que en ese contexto pueda fructificar una CSS que, otorgándole mayor poder de negociación a los Estados de la región en un contexto internacional en transformaciones, pueda mejorar su inserción internacional y posibilitar el derrame en beneficio de sus pueblos.

Sin embargo, siempre pende un alerta roja sobre la implementación de la Cooperación Sur-Sur por parte de las potencias emergentes, pues en su ascenso en la jerarquía internacional pueden prometer defender los intereses de los miembros de su región en pos de un sistema más justo y equitativo, en tanto hacen *bandwagoning*<sup>8</sup> para sentarse a negociar con los grandes y como los grandes. El riesgo de

---

8 El concepto de *bandwagoning* refiere al desarrollo de una estrategia de acoplamiento o seguimiento a los más poderosos, como la imagen de los vagones que se agregan a la locomotora de un tren.

repetir errores del pasado sobrevuela los escenarios del Sur de manera apocalíptica.

Por ello aquí se sostiene que una mirada positiva y optimista hacia las posibilidades de CSS y su efecto derrame, tanto para el caso de Brasil y Sudáfrica, como para la CSS intrasudatlántica, implica tener en cuenta las variables culturales y los ámbitos de cooperación académica que permitan la construcción de espacios de pensamiento y acción comunes, diferenciándose así de la supuesta CSS llevada adelante por China en África (Lechini, 2013).

En este sentido, es importante tener presente que entre los setentas y ochentas hubo iniciativas aisladas para promover la CSS entre grupos de investigación de América Latina y África, entre los que se encuentra el informe realizado en 1983 por Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Comisión Económica para África (CEPA). Más próximo en el tiempo, el espíritu cooperativo académico fue retomado luego en el siglo XXI a través de la cooperación desarrollada entre el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África (CODESRIA) (Lechini, 2006). Sin embargo estos esfuerzos produjeron resultados limitados debido a los ya conocidos impedimentos para la difusión del conocimiento en el Sur.<sup>9</sup>

No obstante, se remarca la necesidad de desarrollar comunidades epistémicas en ciencias sociales capaces de articular una voz propia del Sur que discuta paradigmas alternativos, que construya redes con una perspectiva crítica de desarrollo, que apunte incluso a incidir en los debates globales, mejorando la calidad y cantidad de conocimiento relevante y valorizando las miradas nacionales y regionales.

La CSS académica posibilitará desarrollar lentamente nuevas formas de colaboración que deberán demandar un repensar el Sur y el mundo con nuevas categorías teóricas que nos permitan lograr la síntesis necesaria para aportar conocimiento innovador en un mundo que está cambiando.

---

9 Entre estos constreñimientos merece mencionarse el aislamiento entre las diferentes redes tanto a nivel regional como entre ambas regiones y la falta de conocimiento de sus respectivas producciones, entre otras cuestiones por las diferencias lingüísticas, por las escasas posibilidades de visibilización; la ausencia de apropiadas metodologías comparativas de investigación, y la tendencia histórica de mirar al norte como marco referencial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, Alice 2001 *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Cheru, Fantu y Obi Cyril 2010 “Africa in the twenty-first century: strategic and development challenges” en *The Rise of China & India in Africa* (Londres: Zed Books).
- China’s Foreign Aid 2011 *Information Office of the State Council*, (Beijing: People’s Republic of China).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 1983 *África y América Latina: perspectivas de cooperación interregional* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Garten, Jeffery 1997 *The Big Ten: The big emerging markets and how they will change our lives* (Nueva York: Basic Books).
- Giaccaglia, Clarisa 2012 “Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)”, Tesis doctoral.
- Giaccaglia, Clarisa 2011 “El Foro de Diálogo Trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica” en *Otro Sur digital*, Año 1.
- Grevi, Giovanni 2010 “El Mundo Interpolar” en *Foreign Policy en español* (Madrid) abril-mayo.
- Haas, Richard 2008 “La era de la no polaridad” en *Foreign Policy Latinoamérica*, Vol. 87, N° 3.
- Hurrell, Andrew *et al.* 2009 *Os Brics e a Ordem Global* (Rio de Janeiro: FGV).
- Hurrell, Andrew 2007 *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) 2012 *Ponte sobre o Atlântico. Parceria Sul-Sul para o Crescimento. Brasil e África Subsaariana* (Brasilia: IPEA).
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) 2010 “Rússia, Índia e China: comércio exterior e investimento direto externo” en *Comunicados IPEA* (Brasilia) abril.
- Lechini, Gladys 2013 “China en África: discurso seductor, intenciones dudosas” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 246, julio-agosto.
- Lechini, Gladys 2012 “BRICS e África: a Grande Incógnita” en *Boletim de Economia e Política Internacional* (Brasilia: IPEA) N° 9: 139-150, enero-marzo. Disponible en <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/120328\\_boletim\\_internacional09.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional09.pdf)>.

- Lechini, Gladys 2009 “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?” en *Revista Relaciones Internacionales* (Universidad Autónoma de Madrid) N° 12, octubre.
- Lechini, Gladys 2006 “Partnership in research. Insights into South-South and North-South Cooperation” en *EADI Newsletter, FOCUS* “Shaping the future of development research” (Bonn) N° 2, diciembre.
- Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa 2014 “IBSA or BRICS. What is preferable for South Africa and Africa, both or none?” en Murithi, Tim (ed.) *Handbook of Africa's International Relations* (Abington: Routledge) pp. 387-396.
- Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa 2011 “El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos” en Vadell, Javier A. y De Las Casas Campos, Taiane (org.) *Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul* (Belo Horizonte: Editora PUC Minas).
- Ogwu, Joy 1982 “La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 60, mayo-junio.
- Peña, Felix 2015 “Protagonismo en la renovada gobernanza económica global” en *Newsletter – Mercosur ABC, Espacios regionales y transición del orden mundial*, 19 de marzo.
- Puig, Juan Carlos (comp.) 1984 *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: GEL) Tomo I.
- Saraiva, Jose Flavio Sombra 2011 “África parceira do Brasil Atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI” (Brasilia: Editora Fino Traço).
- South African Government “White Paper on South African Foreign Policy - Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu”. Disponible en <<http://www.gov.za/documents/white-paper-south-african-foreign-policy-building-better-world-diplomacy-ubuntu>>.
- Zakaria, Fareed 2008 *O mundo pós-americano* (São Paulo: Companhia das Letras).



Ana María Vara\*

## **¿EL MUNDO SE TRANSFORMA? NEOCOLONIALISMO O COSMOPOLITIZACIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE LA ARGENTINA Y CHINA**

El último artículo que Ulrich Beck publicó en vida habla de una “metamorfosis del mundo”, apelando al término alemán *Verwandlung*, el mismo que designa el paso de gusano a mariposa y que usa Franz Kafka para nombrar la transformación de Gregorio Samsa. “La escala del cambio supera nuestra imaginación”, sostiene. Teniendo en foco el análisis de los cambios inducidos en distintas esferas a escala mundial por la perspectiva del cambio climático y más allá de viejas oposiciones, propone: “La idea de que somos los amos del universo ha colapsado totalmente. En la era del cambio climático, la modernización no es acerca del progreso, ni acerca del apocalipsis –ésta es una falsa alternativa. Es, en realidad, acerca de algo ‘entre medio’” (2015a: 75-76).

Ni progreso ni apocalipsis, destaca Beck, aludiendo a los dos macro relatos sobre el desarrollo científico-tecnológico que dominan el imaginario contemporáneo, los que coexisten con una presencia comparable a pesar de su irreductible antagonismo. El que propone un futuro luminoso, al que nos acercaríamos paso a paso (o salto a

\* Ana María Vara es PhD, University of California, Riverside; MA, New York University; Licenciada en Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia José Babini, Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

salto), gracias al ingenio, la creatividad, el trabajo. Y el que augura nuestro final ruinoso –no necesariamente el del planeta– debido a la acumulación de abusos contra el ambiente. Organización o desorganización crecientes, luz u oscuridad, más soluciones o más problemas: visiones de utopía o de distopía que dejan huellas en las obras de arte, en la cultura popular, en el habla cotidiana y en todo tipo de textos, de los ensayísticos, a los periodísticos, a los programáticos. Ambos relatos dialogan y se combaten mutuamente, se diversifican en distintas versiones, generan acciones, movilizan recursos y múltiples actores, pero esencialmente insisten y persisten con una fuerza persuasiva equivalente.

Pero Beck dice que el futuro no es la predicción de uno ni de otro, sino que nos espera algo “entre medio”. Algo que es nuevo, porque estamos atravesando una transformación radical, un cambio de enormes proporciones. En el centro de su reflexión sigue estando la noción de “riesgo”, fundamental en su pensamiento, y que se ha ido afinando para dar cuenta de manera cada vez más clara de las tensiones generadas por el desarrollo técnico-económico. El riesgo, entonces, representa uno de los puntos de fricción entre los dos macro relatos, así como una fuerza organizadora en relación con la dirección de los cambios.

¿Por qué inicio mi comentario a los trabajos de Karen Smith y de Carlos Milani citando a Beck? Pues porque los dos hablan de un mundo que está cambiando, y el cambio del que hablan parece tener resonancias de la transformación de Beck. Cierto, el cambio podría parecer implícito en la convocatoria a estos autores, es decir, de alguna manera impuesto por ella: el que estos intercambios tengan como objetivo reflexionar acerca de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), es decir, de un nuevo agrupamiento de países que supone una categoría nueva, pone al cambio como implicación y como sugerencia. Pero ellos podrían haber respondido que no, que no hay tal entidad o que su nueva existencia no supone mudanzas relevantes. De hecho, ambos son cautos al comentar esta categoría. Dice Karen Smith (en este volumen): “el agrupamiento BRICS está todavía en su infancia, de manera que cualquier evaluación de sus logros hasta ahora es prematura, y especulativa como máximo” Dice Carlos Milani: “es necesario reconocer que la significación política de la expresión *país emergentes* no carece de contradicciones, en razón de la heterogeneidad del grupo” (Milani en este volumen: 4). Puede sumarse una tercera denominación, de Smith (en este volumen): “potencias emergentes”. A esto se agrega el señalamiento de diferencias entre los miembros del grupo, que inestabiliza la categoría, como la observación acerca de su heterogeneidad en la cita de Milani, y

el tratamiento más detallado de la cuestión por parte de Smith, incluyendo la pregunta de si todos sus miembros pueden considerarse países del Sur global.

A pesar de estas precauciones, ambos autores avanzan en su análisis reconociendo cierta entidad a la agrupación, y tratando algunas de las consecuencias de su creciente ascendente en el orden mundial. Para Smith y Milani, entonces, hay cambio. O cambios, ya que en sus análisis recorren distintas variables ¿Qué suponen estos cambios y cómo se puede reflexionar sobre ellos a la luz de los últimos trabajos de Beck, en particular, su propuesta de la “metamorfosis del mundo”? En este trabajo quisiera explorar cuestiones que tienen que ver con el comercio, las relaciones de poder y el ambiente, es decir, algunas de las variables que están detrás de los análisis de Smith y Milani, desde una perspectiva beckiana y tomando como centro de atención aspectos de la relación comercial entre China y la Argentina, con una mención mínima a Sudáfrica. Me interesa en especial aportar elementos para una discusión en ciernes: si la creciente presencia de China en América Latina, tanto en el comercio como en las inversiones, representa una reedición de viejos modelos neocoloniales; o si estamos ante una etapa nueva, con posibilidades de establecer relaciones menos asimétricas.

Creemos que nos encontramos en un momento de transición en el que están actuando numerosas fuerzas de diferente signo, muchas de las cuales escapan al control de los actores sociales, incluso de los más poderosos, como podrían considerarse los países centrales o las grandes empresas transnacionales. Nos referimos a que, en alguna medida, la historia reciente de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, mediada por tecnologías cada vez más poderosas, nos ponen frente a una constatación obvia: las consecuencias imprevistas de la incorporación de nuevas tecnologías pueden alterar los planes mejor organizados –como paradigmáticamente muestra el cambio climático. Si sumamos este factor al hecho de que nos encontramos en un mundo que está pasando de una estructura unipolar a otra multipolar, pues el rango de incertidumbre se amplía. Aún así, puede arriesgarse un diagnóstico preliminar en cuanto al foco de nuestra atención, esto es, las relaciones entre la Argentina y China, en función de la pregunta de si estarán marcadas por inequidades propias del neocolonialismo o tendrán un signo más abierto, propio del proceso de cosmopolitización mundial propuesto por Beck: que ya no es posible pensar en la reedición de viejos colonialismos o menos viejos neocolonialismos para una América del Sur cada vez más unida y consciente de su lugar en el mundo, una región donde la voz de grupos sociales tradicionalmente marginados comienza a hacerse

oír con creciente intensidad, sino que el marco de la cosmopolitización –aún en su presente indeterminación que incluye la ambivalencia, como veremos– parece haber esperanza para que esas relaciones sigan caminos históricamente menos transitados, de mutua dependencia y colaboración.

### **SOCIEDAD DEL RIESGO Y CONTROVERSIAS**

La obra de Ulrich Beck representa una aproximación teórica de gran alcance para conectar a los seres humanos con la naturaleza y la tecnología en un marco que dé cuenta de los principales ejes que marcan esas relaciones desde mediados del siglo XX. Su noción de “sociedad del riesgo” (Beck, 1992) supone un esfuerzo argumentativo para instalar la idea de que el desarrollo técnico-económico prodiga “bienes” y “males” con simultánea munificencia: la toma de conciencia de que el avance científico-tecnológico nos coloca ante amenazas inciertas, no a consecuencia de su fracaso sino de su éxito. Así comienza *La sociedad del riesgo*:

“En la modernidad avanzada, la producción social de *riqueza* es sistemáticamente acompañada de la producción social de *riesgos*. Como consecuencia, los problemas y conflictos relacionados con la distribución en una sociedad de escasez se superponen con los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición y distribución de los riesgos producidos por la *tecnociencia*” (énfasis original).

Esta mirada implica, en primer lugar, que la política pasa a ocupar un lugar central en relación con la tecnología, en la medida en que en las sociedades actuales los riesgos dependen de lo hecho, no de lo dado. En ese sentido, los riesgos son “*políticamente reflexivos*”, destaca Beck (énfasis original). Esto quiere decir que la sociedad ya no se enfrenta con la naturaleza sino consigo misma: con sus propias decisiones. La naturaleza ya no es (si alguna vez fue) solo naturaleza, sino el resultado de lo que hicimos con ella y de lo que planeamos hacer. La naturaleza es social y es política.

Una segunda consecuencia que se desprende de la cita inaugural es el lugar imprescindible pero no exclusivo de los expertos. El juicio técnico es apenas una de las voces pertinentes en los debates sobre el desarrollo técnico-económico, en particular sobre los impactos ambientales y sociales de la tecnología. Y esto, sobre todo, debido a las limitaciones de la producción de conocimiento: si cada tecnología implica nuevos riesgos, la incertidumbre es inherente a su desarrollo y, por lo tanto, es imposible *a priori* agotar el análisis experto. La incertidumbre ante decisiones de amplio alcance y con consecuencias

en gran medida imprevisibles supone la necesidad de la participación de otros actores en las decisiones. Segundo aspecto que refuerza el lugar de la política.

En Europa y Estados Unidos, la recepción de *La sociedad del riesgo* enfatizó las ideas que tienen que ver con el carácter “democrático” del riesgo, ilustrado por casos como el de la lluvia ácida y la nube radiactiva de Chernobyl, fenómenos que no pueden ser contenidos por las fronteras nacionales y que afectan por igual a unos y otros. Sin embargo, desde el comienzo de su trabajo Beck fue consciente de la relación entre riesgo y poder, y de que la distribución de riesgos es desigual en y entre los países. Teniendo en mente el desastre de Bophal, en India, y extraordinaria contaminación de la localidad de Villa Parisi, en Brasil, escribió:

“La igualación mundial de las posiciones de riesgo no debe engañarnos con respecto a las *nuevas* inequidades *dentro de* la aflicción por los riesgos. Las mismas surgen especialmente donde las posiciones de riesgo y las de clase *se superponen*— también a nivel mundial. El proletariado de la sociedad del riesgo global está asentado cerca de las chimeneas, junto a las refinerías y fábricas de productos químicos en los centros industriales del Tercer Mundo” (Beck 1992: 41, énfasis original).

Ahora bien, al comienzo Beck parecía pensar que los riesgos impuestos a los países en desarrollo eran aceptados ciegamente por sus ciudadanos como el precio a pagar por el ansiado progreso: “Para estas personas, las complejas instalaciones de las fábricas químicas con sus imponentes tuberías y tanques son caros signos de éxito” (1992: 42). Su posición fue cambiando, y en este aspecto resultaron clave las controversias técnico-ambientales de alcance global, que ponen en foco de manera destacada la respuesta de las comunidades que se sienten afectadas por nuevas tecnologías o nuevos emprendimientos o, más en general, por el impacto social y ambiental del desarrollo tecno-económico en un marco global.

En lo que respecta a América Latina, puede decirse que la región se encuentra atravesando un ciclo de protesta ambiental, es decir, la coincidencia de protestas a lo largo y ancho de su geografía, que tienen como foco emprendimientos de gran impacto social y ambiental. En el centro de la disputa están los recursos naturales y la cuestión territorial, en momentos en que nuevos apetitos y nuevas tecnologías permiten redefinir como ricas, áreas del territorio que hasta ahora escapaban al interés de los mercados internacionales (Vara, 2012).

Ese es el caso de la minería a cielo abierto, que redescubre oro allí donde la vieja minería de veta parecía haber agotado el recurso en

la cordillera de los Andes; de las transformaciones de la industria del papel, que encuentra vastas llanuras con agua abundante para establecer plantaciones de eucaliptos y pinos que alimentarán sus gigantes plantas de producción de celulosa que se deslocalizan hacia el Cono Sur; del inagotable apetito por el petróleo y el gas, y su hallazgo en formaciones de esquisto, más difíciles y más caras de alcanzar; del interés por los biocombustibles, que presiona sobre la ya expandida frontera agropecuaria como consecuencia de la agriculturización de nuevas áreas, antes con poco valor económico; de la industria nuclear, que vuelve a interesarse por el uranio de las reservas locales, cuando regresa el interés por este tipo de energía de la mano de las transformaciones tecnológicas demandadas por el riesgo del calentamiento global; de la industria automotriz, que encuentra litio para las baterías de la nueva generación de automóviles eléctricos en los olvidados salares de la Puna en una amplia área de Bolivia, Argentina y Chile, también en relación con el cambio climático y la necesidad de reemplazar los combustibles fósiles.

Pero la región no se encuentra en un ciclo de protesta solo debido a las fuerzas de origen transnacional que la atraviesan, sino también por la reacción de las poblaciones que se consideran afectadas y las capacidades desarrolladas en los últimos veinte años, cuando comenzó a derrumbarse el proyecto neoliberal para la región. Aquí nos interesa introducir la noción de “resistencia a las tecnologías”, de Martin Bauer, que apunta, fundamentalmente, al derecho de las poblaciones afectadas por la introducción o modificación en el uso de una tecnología, a ser escuchadas en sus preocupaciones y reclamos, y a determinar qué actores responderán ante qué actores por las consecuencias de esa adopción. Bauer explica que, dado que las diversas tecnologías a la vez crean y limitan ciertas oportunidades, es inevitable que las mismas, eventualmente, se encuentren ante la posibilidad de ser contestadas y, en consecuencia, sus promotores deban legitimarlas en el ámbito público. De este modo, Bauer sostiene que en las sociedades democráticas “el control de la tecnología por aquellos que resultan afectados por ella es entonces una agenda deseable” (Bauer 1995: 1).

La historia del siglo XX muestra que en muchos casos los grupos sociales afectados lograron hacer valer sus demandas y modificar el curso de desarrollo y adopción de ciertas tecnologías. En este sentido, la noción de “controversia tecnológica” fue introducida en los tempranos setenta –en coincidencia con los inicios del ambientalismo– para dar cuenta de procesos sociales en que actores no expertos cuestionaron y afectaron con sus acciones públicas la decisión de actores expertos en relación con la construcción de instalaciones,

la incorporación de tecnologías que implican riesgos de salud o ambientales, la aplicación de normativas técnicas que suponen avanzar sobre valores tradicionales o sobre la libertad de elección de los ciudadanos. En estos casos, típicamente, hay actores que promueven el proyecto y actores que lo administran, y la controversia se suscita debido a las diferentes perspectivas sobre el problema, como describió Nelkin en trabajos tempranos (1971; 1974).

Una segunda aclaración tiene que ver con la noción de “ciclo de protesta”. En el estudio de los movimientos sociales, se ha señalado tempranamente que la agitación social suele darse en ciertos momentos, en los que se observan numerosos casos de protesta que surgen y se retiran de manera aproximadamente sincrónica. A pesar de que se ha mostrado que estos ciclos pueden verse motivados en parte por ciclos económicos más amplios, como argumentan Frank y Fuentes (1994), lo cierto es que los mismos tienen su propia dinámica y no obedecen únicamente a factores externos.

En un trabajo clásico, Tarrow (1993: 285-287) define ciclo de protesta como “una ola creciente y decreciente de acciones colectivas y reacciones a las mismas cuya frecuencia, intensidad y formas aumentan y luego declinan de manera cronológicamente aproximada”. En su análisis, la historia reciente muestra que esos ciclos suelen tener ciertas características distintivas, entre las que se cuentan una exacerbación de los conflictos en diferentes escenarios; una difusión geográfica y sectorial con núcleos fuertes desde donde la conflictividad se irradia a grupos habitualmente menos rebeldes; organizaciones de movimientos sociales, es decir, actores que tienen poco interés en que el conflicto desaparezca y que son capaces de generar estructuras institucionales más o menos formales para continuar la protesta; el desarrollo o modificación de marcos interpretativos; y la ampliación del repertorio de medios de protesta. Todo esto puede observarse en el actual ciclo de protesta ambiental en América Latina, lo que resulta de importancia para comprender aspectos de las relaciones entre los países, no solo al interior de los mismos. Las controversias exponen, cuestionan y ponen en jaque las relaciones de poder –y, eventualmente, pueden llegar a modificarlas.

### **EN TORNO A LA SOJA Y LA INEQUIDAD**

La introducción de la problemática de las controversias técnico-ambientales nos permite volver a Beck con una perspectiva renovada. Las cuestiones relativas a la inequidad están relacionadas con la problemática de la resistencia a las tecnologías desde el comienzo de esta línea de trabajo, y toman la forma de la distribución de costos y beneficios de los desarrollos e instalaciones. Como explicó tempranamente

Nelkin al describir las controversias iniciadas en determinadas comunidades de los Estados Unidos debido, por ejemplo, a la instalación de una central nuclear o a la ampliación de un aeropuerto, habitualmente existe una radical asimetría entre quienes planifican y quienes reciben los proyectos en su territorio, tanto en la forma de pensarlos como en la capacidad para controlarlos:

“Quienes desarrollan un proyecto tienen un objetivo específico que buscan alcanzar de la manera más eficiente posible. Por lo tanto, trabajan con un cálculo de eficiencia que solo incorpora costos que pueden ser cuantificados. Las personas cuyas vidas se ven afectadas por un desarrollo definen los costos de manera que incluyan los impactos sociales y ambientales” (Nelkin, 1974: 3).

Más de treinta años después, Beck sostiene de manera taxativa que, así como las ventajas y desventajas de las tecnologías llegan conjuntamente, sucede lo mismo con el riesgo: no es previo a la desigualdad, sino simultáneo: “riesgo y desigualdad social, riesgo y dominio, riesgo y poder son dos caras de la misma moneda. Polarizar, excluir, estigmatizar son parte de la *lógica* del riesgo” (2008: 195; énfasis original). Beck encuentra las mismas inequidades señaladas por Nelkin en sus trabajos pioneros, pero esta vez en relaciones que atraviesan las fronteras y, por lo tanto, amplificadas por las mayores diferencias entre países. En su análisis, la libertad de investigación se conjuga con la libertad de inversión, quedando ambas en manos de sectores de poder a escala global:

“[...] en el nosotros de los decidientes se unen los posibles beneficios y ventajas, haciendo caso omiso de que, a causa de su poderosa posición social, está en condiciones de tomar tales decisiones de modo (relativamente) autónomo (en virtud de la libertad de inversión, de la libertad investigadora y científica y/o de la potencia económica y militar)” (Beck, 2008: 196).

De manera opuesta, del lado de quienes reciben el impacto social y ambiental de los proyectos, no queda ni la posibilidad de decidir ni la posibilidad de encontrar un modo de beneficiarse con los mismos: “el nosotros de las ‘consecuencias indirectas vivientes’, por el contrario, consiste en y resulta de una exclusión doble: de los beneficios posibles de la decisión y de ser condición de la misma” (Beck, 2008: 196). Se trata de una visión extrema, en la medida en que da cuenta de estos fenómenos como protagonizados por actores radicalmente asimétricos, desiguales, con capacidades de actuar sobre la realidad

inconmensurables. Nosotros creemos que, en el presente, la existencia de un ciclo de protesta en América Latina, a lo que se suma la vigencia de la democracia y la presencia en varios países de gobiernos progresistas con mandatos de equidad y rechazo a la represión, representa una oportunidad de equiparar un poco las fuerzas en juego en este tipo de controversias, al ampliar las capacidades y potenciar el impulso de los actores reclamantes, inicialmente débiles, así como al dar mayor legitimidad y fuerza a la participación del Estado como regulador de las relaciones entre estos actores.

En la Argentina, puede decirse que una de las controversias de mayor alcance geográfico, más sostenida en el tiempo y de mayor visibilidad se da en torno de la introducción de los organismos genéticamente modificados en la agricultura desde mediados de la década del noventa. Controversia cuyo foco es amplio y cambiante, en la medida en que puede caracterizarse la tecnología resistida de varias maneras: pueden ser los organismos genéticamente modificados o transgénicos; puede ser la soja transgénica específicamente; puede ser el herbicida que integra el paquete tecnológico de la soja transgénica (glifosato); puede ser ése junto con otros agroquímicos asociados al cultivo de soja y a otros cultivos; pueden ser los biocombustibles. Que el foco de la controversia sea cambiante y se deslice de uno a otro de los elementos enumerados se debe, en parte, a las estrategias de los movimientos sociales en relación con sus alianzas con otros actores y las oportunidades políticas que se le abren o cierran: es una situación que ya ha sido descrita en relación con otras controversias.

Pero estos deslizamientos también son consecuencia de la propia historia de incorporación de esta tecnología en la Argentina. En términos de tasa de adopción, área sembrada, expansión por diversas provincias y diversos ambientes, y volumen de producción, la soja es el transgénico estrella en este país (Vara, 2005: cap. 1). Es decir, hay una primera cuasi sinonimia entre adopción de transgénicos y adopción de soja transgénica en la Argentina. Esto no es igual en Estados Unidos, primer productor de transgénicos del mundo, donde el maíz ocupa un lugar importante. En este aspecto, la Argentina guarda alguna semejanza con Brasil, donde también la soja se convirtió en el transgénico estrella. Pero en la Argentina se da una segunda sinonimia, entre soja y biocombustibles, que no se da en Brasil, donde los biocombustibles se producen también con caña de azúcar y maíz. En relación con los agroquímicos, va de suyo que el uso de glifosato ha tenido la misma amplia expansión que la soja, por lo cual, por deslizamiento de sentido, pasó a ocupar el papel de emblema de todo el grupo. De modo que, con las debidas aclaraciones ya dadas, hablaremos en lo sucesivo, para simplificar, de la controversia en torno a la soja transgénica.

Inicialmente puede hablarse de una cierta invisibilidad o de recepción benigna de los transgénicos en términos del debate público en la Argentina, en la medida en que las acciones de resistencia no ganaron magnitud desde mediados de los noventa hasta comienzos del siglo XXI. Pero la situación comenzó a cambiar paulatinamente hacia el final de la primera década del siglo XXI, a partir de la acumulación de denuncias de movimientos sociales, apoyados por una red transnacional de protesta, en relación con los problemas de salud en poblaciones rurales o peri-urbanas, vinculados al uso de agroquímicos. Un caso notable es el de las Madres de Ituzaingó, una agrupación de vecinas de esa localidad de la provincia de Córdoba, que denunciaron casos de cáncer y malformaciones atribuidos a las fumigaciones de los campos de soja aledaños.

Dos momentos puntuales marcan una inflexión en el debate público sobre la incorporación de los transgénicos y el proceso de sojización en la Argentina. El primero tiene que ver con el grave enfrentamiento entre diversos sectores de los productores rurales y el gobierno argentino que se produjo a mediados de 2008, cuyo origen puede atribuirse a la disputa por la renta extraordinaria originada en la tormenta perfecta que hizo que se dispararan los precios de los alimentos a comienzos de ese año (Barsky y Dávila, 2008: 115-131). En medio de ese enfrentamiento, que se suscitó en torno al decreto 125 de ese año, que determinaba la movilidad de los impuestos por exportación para la soja (“retenciones móviles”), por primera vez, el líder del Poder Ejecutivo, la presidenta de la Nación, se refirió de manera pública en términos despectivos hacia la soja transgénica, llamándola una “maleza” que crece casi sin necesidad de cuidados, un hecho que marcó un quiebre en la percepción pública del transgénico estrella del proceso de agriculturización de los noventa.

El segundo momento de inflexión está relacionado con la difusión de un estudio realizado por un prestigioso investigador del sistema público que suponía una fuerte acusación contra la proclamada baja toxicidad del glifosato, de amplísimo uso en la Argentina, debido a la enorme superficie destinada a la soja transgénica. Más precisamente, el lunes 13 de abril de 2009 el diario *Página/12* de Buenos Aires publica una nota firmada por el periodista Darío Aranda, basada en una entrevista al doctor Andrés Carrasco, investigador de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En la misma, Carrasco presenta los resultados de experimentos realizados en su laboratorio de la UBA presentados en un informe titulado: “Efecto del glifosato en el desarrollo embrionario de *Xenopus laevis*”, entre cuyas conclusiones se sostiene: “concentraciones muy reducidas

de glifosato como las usadas aquí respecto de las usadas en el terreno, producen en el embrión efectos reproducibles tanto morfológicos como moleculares acotados” (Carrasco, s/f: 7). En la propia escritura del informe queda claro que el investigador que lo firma tiene plena conciencia de las implicancias de su difusión, y no las oculta. En su presentación, comenta que el impulso para realizar estos experimentos está originado en la preocupación que le suscitó la carencia de información sobre los potenciales efectos del glifosato, en relación con comunidades locales. Carrasco comenta que la idea inicial para su trabajo surge de su propio conocimiento del problema:

“[...] a raíz de experiencias, contactos, y viajes personales a distintos lugares del país y la falta de datos experimentales, al menos en mi conocimiento, de evidencias sobre alteraciones producidas por el glifosato sobre el desarrollo embrionario de vertebrados durante las críticas etapas tempranas y en condiciones experimentales controladas” (Carrasco, s/f: 2).

La exacerbación de la controversia que siguió a estos planteos aumentó notablemente su visibilidad. De todos modos, la expansión del cultivo de soja transgénica en la Argentina continuó de manera sostenida, y se espera una cosecha record en la campaña 2014-2015, con 57 millones de toneladas de producción (“Record para la soja”: 12). Es significativo que una de las razones centrales de la rápida adopción de la soja transgénica en la Argentina y el Cono Sur en general tiene que ver con el aumento sostenido de la demanda mundial de este producto, tanto para consumo humano (en la forma de aceite) como para forraje. En este contexto general, la soja es desde hace unos años, en la forma de aceite, porotos o harina, el principal producto de exportación de la Argentina a China. Mientras que, de regreso, llegan productos elaborados y de alta tecnología: teléfonos, computadoras, productos químicos, motocicletas, juguetes, manufacturas de plástico, entre otros. Esta asimetría fue señalada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en 2010:

“Argentina no puede seguir con el 82 por ciento de sus exportaciones a China en cuatro productos de escaso valor agregado y del otro lado recibir 98 por ciento de altísimo valor agregado y con mayor nivel de divisas. Sobre todo teniendo en cuenta el tamaño de una economía y de la otra, no se puede plantear una relación bilateral sin tener en cuenta las asimetrías” (citada en Cibeira, 2010).

Ahora bien, no se trata solo de un aumento de la demanda de soja o de *commodities* agrícolas. La globalización supone una demanda

creciente de recursos naturales en general que puede ilustrarse de manera gráfica con una unidad propuesta por el consultor Tom Burke, el “americum”, que equivale al consumo total de la población norteamericana; es decir, 350 millones de personas con ingresos de 15.000 dólares y “una propensión creciente al consumismo”. Durante gran parte del siglo XX, solo hubo dos “americums”: uno en Estados Unidos y otro en Europa, con bolsones de riqueza en los otros continentes. El nuevo milenio nos encuentra con uno maduro y otro en formación tanto en China como en India; otro formado por un conglomerado de países asiáticos más Australia; y otros dos más, en América del Sur y Medio Oriente. Se calcula que en breve, en lugar de dos, serán ocho o nueve los “americums”, lo que implica una necesidad multiplicada de alimentos, fibras, energía y minerales, que las nuevas medidas de eficiencia energética y reciclado de materiales apenas mitigan (citado en Friedman, 2010: 121).

China, con su expansión del consumo, es una de las piezas clave de este aumento sostenido de la demanda de diversos recursos naturales. En función de las inequidades históricas entre países, es ciertamente auspicioso que millones y millones de personas mejoren su alimentación y puedan incorporarse al consumo en ese país. La contracara es que la reducción de esa inequidad se da en gran medida por la intensificación de la explotación de recursos naturales en países como la Argentina y en rubros como la soja, cultivo cuyos impactos sociales y ambientales, en términos de deforestación, mal uso y abuso de agroquímicos ya han sido reconocidos incluso por actores pro-transgénicos en el país.

Está claro que la distribución de los riesgos del cultivo de soja es inequitativa, en la medida en que las poblaciones afectadas son las que se encuentran cerca de los cultivos; y esta situación es la que sostiene la controversia, que está teniendo como resultados parciales un mayor control, aunque todavía insuficiente, de la deforestación (con medidas como la Ley de Bosques) y de las fumigaciones (sobre todo, hasta el momento, con medidas judiciales). Por otra parte, hay relativo consenso en que los beneficios de la soja sí se distribuyen de manera más equitativa, dado que el cultivo de soja no fue adoptado solo por grandes productores, y dado que las ganancias no son apropiadas únicamente por las transnacionales semilleras y de agroquímicos, sino también por empresas nacionales. Por otra parte, una buena porción de la renta generada va al Estado en la forma de impuestos, y llega a poblaciones de bajos recursos en la forma de planes sociales y servicios (Trigo, 2011; Vara, 2005; Vara, Arancibia y Piaz, 2012; Arancibia, 2013). Simplemente para ilustrar el punto referido a la apropiación de las ganancias por parte de empresas argentinas y, sobre todo, la

captación de renta por desarrollos tecnológicos y servicios técnicos, merece consignarse el caso de la compañía Don Mario, una semillera de la localidad bonaerense de Chacabuco, que desarrolló sus propias variedades de soja transgénica, adaptadas a distintos territorios del país, llegando a tener el 30 por ciento del mercado en la Argentina y expandiéndose al sur de Brasil, donde ya tiene el 50 por ciento del mercado. También a los Estados Unidos, donde desembarcó en 2014, y a uno de los BRICS, Sudáfrica. A partir de su crecimiento debido a la soja transgénica, Don Mario encara otros mercados y otros desarrollos, como soja no transgénica o trigo (Vara, Vasen y Piaz, 2012).

De manera que en relación con la distribución de los riesgos y beneficios de la soja, no se trata de un panorama en blanco y negro, sino de una amplia y movediza zona gris, que podría ir aclarándose u oscureciéndose de acuerdo a las dinámicas de alcance local, nacional y transnacional de la controversia, y los procesos asociados. Por eso es importante indagar en qué marco global, en qué macroprocesos se dan estas dinámicas.

### **NUEVOS MARCOS Y ESPACIOS DE NEGOCIACIÓN**

Volvamos al último trabajo publicado por Beck (2015a) y su visión de la “metamorfosis del mundo”. Para este autor, el mundo está en transformación en gran medida debido a la amenaza que representa el cambio climático, a partir de la cual habla de un “catastrofismo emancipatorio”, que tiene efectos secundarios *positivos* derivados de los efectos secundarios *negativos*. De manera esquemática: si la Revolución Industrial y el uso de combustibles fósiles nos puso – como resultado imprevisto de la acumulación en la atmósfera de un gas en principio inocuo y hasta benéfico, por ser imprescindible para la fotosíntesis, como es el dióxido de carbono– ante la consecuencia imprevista y catastrófica de la amenaza del cambio global, esta amenaza nos coloca en una situación de cambio que podría tener (o ya está teniendo) impactos positivos. Beck apela aquí a su definición más reciente de “riesgo” como “anticipación de la catástrofe”, una imagen poderosa, que desata cambios de actitud de los ciudadanos. En síntesis, sostiene que el cambio climático nos está transformando: “Lo que nadie ha visto es que el hecho de concentrarnos en las soluciones nos priva de ver que el cambio climático ya ha cambiado al mundo –nuestro modo de estar en el mundo, nuestro modo de hablar del mundo, y nuestro modo de imaginar y actuar en política” (Beck, 2015a: 76).

En relación con esta transformación inducida, Beck observa cuatro aspectos importantes. En primer lugar, que el cambio climático introduce modificaciones en el paisaje de las clases sociales y las inequidades, debido a que el problema del ascenso del nivel del mar

delinea geografías que no coinciden con las marcadas previamente. En segundo, en que pone de manifiesto la necesidad de incluir en las decisiones a aquellos que son afectados por las mismas –una diferencia sustancial en relación con su observación de las radicales asimetrías en la toma de decisiones y la distribución de riesgos y beneficios en las controversias globales, como vimos más arriba. Esto se debe a que el cambio climático “induce un sentido básico de violación ética y existencial, que crea todo tipo de nuevos desarrollos –nuevas normas, leyes, mercados y tecnologías, nuevas comprensiones de la Nación y el Estado, de cooperaciones internacionales e inter-urbanas”. También, porque nos obliga a salir de una cerrada perspectiva nacional, tanto en política como en las ciencias sociales, a las que acusa de haber incurrido sostenidamente en un inadecuado “nacionalismo metodológico”. El cuarto punto está relacionado con el tercero y gira en torno a la noción de “irresponsabilidad organizada”. Tiene que ver con que, en relación con el cambio climático, quienes toman las decisiones no son alcanzados por las demandas de los afectados por esas decisiones, razón por la cual habla de una “estructura imperialística”. Para que pueda comprenderse cabalmente esta situación, se requiere dar un paso atrás y adoptar una “perspectiva cosmopolita” (Beck, 2015: 76).

Ahora bien, esta metamorfosis del mundo inducida por el cambio climático se da en una situación de “cosmopolitización”, proceso definido como aquél en que “los contrastes y antagonismos del mundo no pueden ser externalizados”. La generación etaria marcada por este proceso de cosmopolitización comparte un “horizonte de sentido” (*Sinnhorizont*, palabra que Beck toma de Mannheim). Con respecto a la Argentina y su relación con China, así como en general, la relación del subcontinente sudamericano con la gran potencia emergente, la pregunta que surge inmediatamente es: ¿qué ocurre con la explotación y comercio de los recursos naturales? La historia latinoamericana habla de dos períodos solo formalmente diferentes, en que este comercio generó una situación de dependencia y desarrollo complementario y desigual: el colonial, hasta la Independencia, y el neocolonial a partir de mediados del siglo XIX, en que las potencias dominantes fueron Gran Bretaña y Estados Unidos.

En este sentido, en un comentario al artículo de Beck planteamos una discusión sobre en qué condiciones podría decirse que la explotación de un recurso natural se realiza en términos de una situación de cosmopolitización, es decir, del nuevo marco global, y no del consabido neocolonialismo. O, de manera más fundamental, cómo pueden distinguirse ambos marcos en relación con esta problemática (Vara, 2015).

Su respuesta fue abarcativa y matizada. En primer lugar, en su planteo Beck establece una comparación entre cosmopolitización y dependencia en términos de dos teorías que comparten un aspecto central: ambas hablan de “inequidades transcontinentales históricas” y de “relaciones de poder asimétricas”. La diferencia es que la cosmopolitización “crea *horizontes normativos de equidad y justicia*” que ponen en marcha fuerzas en favor de “cambio inclusivo” en las estructuras de poder global (Beck, 2015b: 121, énfasis original). Ahora bien, Beck aclara enseguida que la dinámica desencadenada por estas fuerzas no se relaciona necesariamente con una reducción de las asimetrías pero sí con la implementación de normas globales de equidad. En este sentido, hay una transformación en la percepción: aquello que los colonizadores entendían como “(bienes) ‘naturalmente dados’”, se convierte en “males políticos”, que violan el orden normativo (2015b: 122).

Adicionalmente, la cosmopolitización supone un segundo proceso de metamorfosis, derivado de la intensificación de los riesgos. Dado que los mismos constituyen el resultado de “incertezas manufacturadas”, es decir, son consecuencias imprevistas derivadas en gran medida del no-conocimiento, y dado que alcanzan una magnitud que no permite resolverlos a nivel nacional, el “imperialismo unidireccional” se ve afectado. Finalmente, ambos procesos producen reflexividad: las “historias enredadas” (“*entangled histories*”, citando a Randeria) engendradas por el colonialismo se revisan y vuelven a pensar en función del futuro en peligro (2015b: 122).

Hay un aspecto más que Beck destaca y tiene que ver con la transformación de las relaciones de poder. Y en este punto, traza los límites de la transformación, puesto que la metamorfosis está incompleta y que es interminable, imposible de completar. También, que está abierta y podría revertirse, volviendo las estructuras mundiales hacia atrás, a nuevas formas de imperialismo:

“Aun si las relaciones de poder han sido abiertas, aun si hay una mayor (anticipación) de equidad y de una distribución de dependencias más simétrica, ¿implica esto que las relaciones cosmopolitas *no puedan* otra vez ser instrumentalizadas utilizando estrategias neo-imperialistas? No, definitivamente no. La cosmopolitización no es unidireccional. Por lo tanto, incluye la posibilidad de reforzar las estructuras de poder imperialistas” (Beck, 2015a: 12, énfasis original).

Beck ofrece dos ejemplos de esta instrumentalización imperialista de la cosmopolitización: el que llama “imperialismo accidental” de Alemania en el contexto de una Europa en crisis; y la ampliación de

la vigilancia de los servicios secretos de los Estados Unidos a ciudadanos del mundo, incluidos los líderes de sus países aliados. Y advierte que algo así podría pasar con las medidas para enfrentar el cambio climático en función de que afecten los intereses nacionales de países poderosos.

Del análisis de las relaciones comerciales entre la Argentina y China podríamos acercar un ejemplo más. En 2010 en medio de la crisis de los países centrales, la Argentina implementó medidas *anti-dumping* contra China, para proteger su industria textil, del calzado y vajilla, entre otros. Inmediatamente, China tomó represalias apelando a una medida para-arancelaria: hizo valer una cláusula sobre el resto aceptable de solvente en el aceite de soja. El límite impuesto por los reguladores chinos era absurdamente bajo: un impracticable 100 partes por millón, que aún una industria competitiva y de alta calidad como la oleaginosa argentina (en manos de grandes empresas transnacionales) no podía alcanzar. China nunca había hecho valer esa cláusula hasta entonces. El hecho es que, comparando año a año, en 2009, cuando las ventas argentinas a China se desarrollaron con normalidad, la Argentina había exportado 1,9 millones de toneladas de aceite de soja a China, cifra que cayó abruptamente a 224.029 toneladas en 2010. Estaban en juego operaciones por 2.000 millones de dólares. Gran parte de la producción se derivó a India, Bangladesh, Irán y Perú, pero algunos análisis señalaron que, en el largo plazo, la Argentina tendría dificultades en reemplazar las compras de China (“China oficializó”, 2010; China comprará”, 2010).

Claro que se necesitan dos para bailar el tango. La contrapartida de la relación comercial entre la Argentina y China con la soja podría ser la relación en torno a la tecnología nuclear. La Argentina es líder en el sector nuclear en América Latina, junto con Brasil. Tiene una larga historia de desarrollo, iniciada en la década del cincuenta, que incluye la compra de tres centrales de potencia con participación creciente de la tecnología local y la producción y venta de reactores de investigación a países como Perú, Egipto y Australia. El desarrollo nuclear estuvo orientado al dominio autónomo de la tecnología, a su tratamiento como una industria que impulsa el desarrollo de otras industrias locales, y con una orientación pacífica para la provisión de energía y radioisótopos, entre otros usos, así como el desarrollo de un mercado de exportación. En 2006 se dio nuevo impulso al sector, con el lanzamiento de un nuevo Plan Nuclear, y luego se confirmó con un plan de desarrollo sectorial aprobado por el Congreso Nacional en 2009 (Hurtado, 2013).

Con estos antecedentes y la capacidad de orientar la relación comercial debido a las capacidades locales, puede esperarse que la

compra de un reactor a China, de tipo Candú, es decir, de uranio natural y agua pesada, se dé en condiciones ventajosas para la Argentina. Ambos componentes se producen en el país y, en cuanto al tipo de tecnología, hay bastante experiencia debido a la central Embalse, que tiene estas características y cuya extensión de vida, que se realizará próximamente, es considerada una instancia de aprendizaje que beneficiará la posición de la Argentina en la construcción de la nueva central. El presidente de Nucleoeléctrica Argentina, la empresa local que construye y opera las centrales (una derivación de la Comisión Nacional de Energía Atómica), estima que China aportará tecnología por el 30 por ciento de la central, financiando el 85 por ciento de la inversión. Es decir, el 70 por ciento de la construcción y componentes serían de producción nacional y parte de los mismos serán financiados por China (Krakowiak, 2015). Estos aspectos han sido destacados por el economista Aldo Ferrer en su valoración de los acuerdos firmados entre ambos países en 2015, con motivo de la visita de la presidenta argentina a ese país. Tras reconocer la importancia de una tradición en el sector nuclear argentino que privilegió “el comercio nacional y el desarrollo tecnológico en un sector de frontera”, Ferrer señala que la participación de China en la construcción de esta cuarta central nuclear “pondrá a prueba el alcance del crédito de proveedores chinos”, así como “la flexibilidad de la política china cuando negocia con un país que ya ha alcanzado un respetable nivel de desarrollo industrial y tecnológico, como la Argentina” (Ferrer, 2015). De sus palabras se deduce que existe un margen de negociación no despreciable para la Argentina en sus relaciones con el gigante asiático, que tiene que ver con las propias políticas. Como afirma explícitamente:

“Los resultados para nuestro país de las crecientes relaciones con esa nación dependen, esencialmente, de nuestras propias decisiones. Argentina tiene y tendrá la China que se merece, en virtud de la eficacia o insuficiencia de sus políticas para impulsar el desarrollo, la cohesión social, mantener los equilibrios macroeconómicos y, en definitiva, fortalecer su soberanía” (Ferrer, 2015).

Hemos argumentado que una diferencia clave en cuanto al uso de los recursos naturales y las relaciones comerciales en América Latina tiene que ver con la posibilidad de desarrollar tecnología, de manera de equilibrar la asimetría histórica, que vemos repetida en la relación comercial entre la Argentina y China en el caso de la soja. El punto clave, creemos, es la aspiración a la equidad, entendida como un derecho del socio débil que el socio fuerte en la relación debe aceptar. No el derecho a la igualdad, sino el derecho a que se reconozca como

legítima la aspiración a la igualdad. En ese sentido, postulamos, en diálogo con el último trabajo de Beck, que es posible que la cosmopolitización tenga que ver con “el *poder actual* para negociar los términos de la relación y un *horizonte futuro de algún tipo de simetrización de la relación*” (Vara, 2015: 102, énfasis original). Es decir, que en contraste con los viejos neocolonialismos, la cosmopolitización permita imaginar la posibilidad de superar la relación de desigualdad. Si bien, en su respuesta, Beck fue cauteloso, como vimos, de todos modos subrayó el horizonte normativo de la cosmopolitización, es decir, un marco en que los más poderosos se sientan de alguna manera forzados a abandonar las posiciones más recalcitrantes. No solo en función de ese horizonte normativo sino también en función de las dependencias mutuas y del aumento de poder de los países tradicionalmente menos poderosos.

Y aquí entran, por supuesto, dos variables recientes de la política, especialmente en América del Sur. En primer lugar, la presencia en varios países del subcontinente (Venezuela, Brasil, la Argentina, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Chile) de gobiernos progresistas con valores de inclusión social, aumento del mercado interno, mayor control de los recursos naturales, y esfuerzos tendientes a la reindustrialización, aspectos destacados por Ferrer (2015), como vimos; gobiernos que han sido caracterizados como parte de una “marea rosa” (Chase Dunn y Morosin, 2013). En segundo lugar, un mundo crecientemente multipolar, al que contribuye, precisamente, el ascenso de los BRICS. Con las precauciones presentadas en los trabajos de Smith y Milani, con las dificultades y salvedades presentadas en este trabajo con respecto al caso de la soja, matizadas con el análisis de la política tecnológica en el sector nuclear en la relación entre la Argentina y China, pero con la perspectiva de que la multipolaridad represente un quiebre en las relaciones de fuerza posteriores a la caída del Muro de Berlín, el unipolarismo norteamericano y la financiarización de la política, es decir, su subordinación al mercado financiero internacional. Todo esto, acentuado por un proceso de “metamorfosis del mundo” vinculado a una toma de conciencia y cambios estructurales entre países y al interior de los países ante la perspectiva de la catástrofe anunciada del cambio climático, como plantea el análisis de Beck. Se trata de un proceso en marcha, complejo, de múltiples fuerzas contrapuestas, cuya dinámica todavía estamos lejos de avizorar pero que nos permite asumir una posición de cauto optimismo, en la medida en que adecuadas políticas propias podrían influir significativamente en su derrotero. En síntesis: ¿viejo neocolonialismo o nueva cosmopolitización en las relaciones entre la Argentina y China? Parece haber un espacio de intervención para que esta vez la historia no se repita.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Arancibia, Florencia 2013 “Controversias científico-regulatorias y activismo: el caso de los agroquímicos para cultivos transgénicos en la Argentina” en Tula Molina, Fernando y Vara, Ana María (comps.) *Riesgo, política y alternativas tecnológicas. Entre la regulación y la discusión pública* (Buenos Aires: Prometeo).
- Bauer, Martin (ed.) 1995 *Resistance to New Technology. Nuclear power, information technology and biotechnology* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Beck, Ulrich 2015a “Emancipatory catastrophism: What does it mean to climate change and risk society?” en *Current Sociology*, Vol. 63, N° 1: 75-88.
- Beck, Ulrich 2015b “Author’s reply” en *Current Sociology*, Vol. 63, N° 1: 121-125.
- Beck, Ulrich 2008 *La sociedad del riesgo mundial* (Barcelona: Paidós).
- Beck Ulrich 1992 (1986) *Risk society. Towards a New Modernity* (Londres: Sage).
- Chase Dunn, C. y Morosin, A. 2013 “Latin America in the World System: World revolutions and semiperipheral development” (Riverside: IROWS) Working Paper #76.
- “China comprará 500.000 toneladas de aceite de soja a Argentina” 2010 en *América Economía* (Buenos Aires), 14 de mayo. En <<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/china-comprara-500000-toneladas-de-aceite-de-soja-argentina>>.
- “China oficializó trabas para el ingreso de aceite de soja argentina” 2010 en *Infobae* (Buenos Aires) 2 de abril. En <<http://www.infobae.com/2010/04/02/509183-china-oficializo-trabas-el-ingreso-aceite-soja-argentino>>.
- Cibeira, Fernando 2010 “Palitos chinos” en *Página/12* (Buenos Aires) 16 de julio. En <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/149632-48031-2010-07-16.html>>.
- Ferrer, Aldo 2015 “La construcción...” en *Página/12* (Buenos Aires) 22 de marzo. En <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8364-2015-03-22.html>>.
- Frank, André Gunder, y Fuentes, Marta 1994 “On studying the cycles in social movements” en *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, N° 17: 173-196.
- Friedman, Thomas L. 2010 *Caliente, plana y abarrotada. Por qué el mundo necesita una revolución verde* (Buenos Aires: Planeta).

- Hurtado, Diego 2013 *El sueño de la Argentina atómica* (Buenos Aires: Edhasa).
- Krakowiak, Fernando 2015 “En el segundo semestre vamos a comenzar Atucha III” en *Página/12* (Buenos Aires) 23 de febrero, p. 2.
- Nelkin, Dorothy 1974 *Jetport: the Boston Airport Controversy* (New Brunswick: Transaction Books).
- Nelkin, Dorothy 1971 *Nuclear Power and its Critics. The Cayuga Lake Controversy* (Ithaca: Cornell University Press).
- “Record para la soja” 2015 *Página/12* (Buenos Aires) 5 de febrero, p. 12.
- Tarrow, Sidney 1993 “Cycles of collective action: Between moments madness and the repertoire of contention” en *Social Science History*, Vol. 17, N° 2: 281-307, verano.
- Trigo, Eduardo J. 2011 *Quince años de cultivos genéticamente modificados en la Argentina* (Buenos Aires: Argenbio).
- Vara Ana María 2015 “A South American approach to metamorphosis as a horizon of equality: Focusing on controversies over lithium” en *Current Sociology*, Vol. 63, N° 1: 100-104.
- Vara, Ana María 2005 “Argentina, GM Nation. Chances and choices in uncertain times”, Country Case, en NYU Project on International GMO Regulatory Conflicts. Disponible en <<http://www.law.nyu.edu>>.
- Vara, Ana María; Piaz, Agustín y Arancibia, Florencia 2012 “Biotecnología agrícola y ‘sojización’ en la Argentina: controversia pública, construcción de consenso y ampliación del marco regulatorio” en *Política & Sociedad*, Vol. 11, N° 20: 135-170.
- Vara, Ana María; Vasen, Federico y Piaz, Agustín 2012 “Agricultural biotechnology and seed companies in Argentina: unintended consequences of the commercialization of science”, presentado en *4S-EASST Conference*, Copenhague 17-21 de octubre.

Alejandro Pelfini\*

## ÉLITES TRANSFORMATIVAS VS. REACTIVAS: LA TENSIÓN ENTRE ÉLITES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS EN SOCIEDADES EMERGENTES EN SUDAMÉRICA

El objetivo de este trabajo es el de indagar en los actores y fuerzas sociales que están detrás de las transformaciones democráticas que vienen experimentando algunos de los países comprendidos dentro de la etiqueta BRICS, o más ampliamente “sociedades emergentes”, en lo que va de este siglo. Para ello distingo entre dos tipos fundamentales de élites: el clásico *establishment* entendido como clase dominante, por un lado y si se observan solo los estratos altos en la estructura social, y, por otro, las élites emergentes –o si se prefiere “grupos estratégicos”– disputando la hegemonía de los primeros articulando otras clases y sectores subordinados, si es que uno observa la política y el componente agencial de las élites. En este sentido, este trabajo explora la idea de una diferenciación entre élites económicas y políticas en sociedades emergentes. Las élites entre los miembros más grandes y poderosos de este club son mayormente parte del *establishment* y

\* Alejandro Pelfini es doctor en Sociología (Universidad de Friburgo, Alemania) y director del Módulo Latinoamericano del Global Studies Programme en FLACSO-Argentina. Se desempeña también como profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, y de la Universidad de Friburgo. Sus áreas de investigación son: teoría social, sociología del medio ambiente y sociología política, en particular los temas populismo, élites, proceso de aprendizaje colectivo y cambio climático.

oligarquías que han venido controlando el poder en las últimas décadas, mientras que en Brasil o Sudáfrica se pueden encontrar con más facilidad élites transformativas (en forma similar si uno incluye otros países en Sudamérica como Argentina o Bolivia) en cierta competencia con las élites establecidas. En los casos más transformativos son las élites políticas las que parecen ser los motores de los procesos de democratización, aunque con grandes dificultades para integrar élites económicas en estos procesos, quienes permanecen como fuerzas de resistencia a las masivas demandas por mayor participación, igualdad y acceso a bienes públicos. En un marcado contraste con los años noventa se abre una constelación que podría llamarse “pos-neoliberal”, en la cual ciertos gobiernos sudamericanos persiguen una agenda “neodesarrollista” inspirada en la tradición del populismo histórico en el subcontinente, pero ahora en un contexto global. ¿De qué modo alcanzan un balance entre esa agenda y un inédito protagonismo internacional? ¿Cuáles son los límites y tensiones que enfrentan, básicamente, con el *establishment* y sus élites económicas? ¿Cuán sustentables parecen ser las transformaciones que han venido introduciendo? Antes de abordar estas cuestiones se vuelve necesario realizar un par de aclaraciones conceptuales.

## ACLARACIONES CONCEPTUALES

### **SOCIEDADES EMERGENTES MÁS ALLÁ DE LA IDEA DE MERCADOS O PODERES EMERGENTES**

Mucho se está hablando sobre varios países considerados *emerging powers*, o potencias emergentes. El primer criterio para definir tal *emergencia*, y el más fácilmente observable y digerible por los medios de comunicación, es registrar y comparar tasas de crecimiento. Sin embargo, este indicador se relaciona más bien con el concepto de *mercado emergente*. El término *potencia* o *poder emergente*, por su parte, agrega a esto la fortaleza política, medible, en primer lugar, en términos de supremacía militar, pero también de solidez institucional y como capacidad de liderazgo a nivel regional (dimensiones que permiten hablar más propiamente de poder emergente y menos de *potencia*, que tiene demasiada carga geopolítica y de seguridad) (Harris, 2005). Sin embargo, centrándonos ahora en el concepto de “emergente”, también es preciso recordar que la idea de emergencia está asociada con lo novedoso, lo inesperado, lo original. La genuina emergencia no pasa, entonces, o al menos no fundamentalmente, por el aumento de poderío militar y económico, sino básicamente por el surgimiento de algo inédito, repentino e inesperado. Si hablamos además de *sociedad emergente* nos referimos a una entidad particularmente activa,

compleja, diferenciada, en constante movimiento; equilibrando e integrando las dinámicas del Estado, el mercado y la sociedad civil según parámetros originales y transformando a fondo la estructura social existente sin por eso modificar de lleno una constitutiva heterogeneidad estructural (Pieterse y Rehbein, 2008; Schwengel, 2008). Si, además, esa capacidad no solo permite al país en cuestión enfrentar desafíos inéditos, sino que sirve de orientación a otras sociedades en condiciones similares, entonces dicha capacidad se vuelve replicable y se convierte en liderazgo. Por lo tanto, una sociedad emergente combina una *capacidad original para resolver problemas* junto a un *liderazgo* de fuste, en la medida en que su solución admite ser replicada en otros contextos (Pelfini y Beling, 2012).

### **ÉLITES, CLASE DOMINANTE, ESTRATOS SUPERIORES**

Para contribuir a limitar el universo a investigar y para distinguirlo del uso en el sentido común y del lenguaje corriente en ciencias sociales, es importante revertir la recurrente mixtura de los conceptos de élite, clase dominante y estratos superiores (Imbusch, 2003), por el cual las élites devienen una categoría polisémica y con escasa capacidad heurística que mezcla atributos económicos, políticos y de estatus sin ponderación alguna. De acuerdo a la teoría clásica de las élites de Pareto y Mosca en la Italia de comienzos del siglo XX, ellas son minorías activas en permanente circulación, ascendiendo, decayendo y reclutando nuevos miembros. Central es la idea de que las élites son actores clave en posiciones clave cuya dotación de recursos, poder y estatus es mayor que la de la mayoría a quienes lideran (Dreizel, 1962; Scott, 2001). En cambio, un concepto como el de clase dominante fusiona el poder económico con el político en un solo actor que mantiene necesariamente una relación antagónica con los dominados. La idea más generalizada de concebir a las élites como “los de arriba” o como sectores altos o superiores o los mejor pagos en un sector económico determinado, olvida la agencia y atiende solo a la posición, esencializando y cristalizando también las diferencias entre estratos. Oligarquía, aristocracia, *establishment* o la referencia a las élites en singular (la élite, como si fuera una entidad unificada) pueden ser formas que asume la distribución material y simbólica en una sociedad determinada, pero difícilmente puedan presumirse *a priori* antes de observar lo que sucede concretamente en cada caso (Pelfini, 2011).

En este contexto, las élites tienen una doble cara: pueden ser consideradas como líderes legítimos o también verse cuestionadas por el resto de la sociedad aun cuando puedan conservar parte de su liderazgo –y, por lo tanto, seguir siendo élites. Pueden actuar como agentes transformadores articulando demandas de las masas o simplemente

ser parte del *establishment* buscando mantener sus privilegios y resistiendo cambios profundos. Esto depende de quienes son precisamente estas élites y de cuán competitivas son. Por lo tanto, no necesariamente las élites transformativas son aquellas que forman parte del *establishment*; sino que más bien tiende a suceder lo contrario, en que las primeras son élites emergentes o en ascenso. No obstante, esto requiere de una reconceptualización de la definición tradicional de élites entendidas simplemente en forma posicional como los estratos altos, moviéndose más allá del sentido común hacia la idea de minorías activas que establecen alianzas diversas y cambiantes con otros grupos provenientes de las clases medias y bajas. Un concepto relacionado con esta última acepción podría ser el de “grupos estratégicos” (Evers, 2009), de uso extendido en estudios de desarrollo en el Sudeste asiático, definidos como personas que tienen un interés común en torno a la apropiación y reproducción de un recurso –que puede ser tanto material como simbólico– clave para la articulación de una sociedad en cuestión en un escenario global. Sin embargo, el foco en la apropiación de viejos o nuevos recursos clave resulta poco apropiado para ser aplicado en sociedades plurales y complejas y en un marco nacional. Como veremos en algunos ejemplos de Sudamérica, la emergencia de nuevas élites (con un componente popular y transformativo) no está relacionada con la aparición de nuevos recursos sino más bien con el colapso de regímenes políticos y de un modelo de acumulación, en el que más que recursos lo que había que distribuir eran costos y responsabilidades.

### **DISTINCIÓN ENTE ELITES TRANSFORMATIVAS Y REACTIVAS**

La composición y transformación de las élites en sociedades emergentes apenas ha sido investigada y menos aún en perspectiva comparada. Solo existen algunos análisis focalizados en la transformación de las respectivas estructuras sociales así como en los actores que podrían estar liderando la aludida emergencia (Amsden; Di Caprio y Robinson, 2012). Tanto las élites agrario-paternalistas como las industriales clásicas parecen encontrarse en retroceso, aunque los patrones de ese cambio permanecen opacos (Schwengel, 2004). Adicionalmente, las pocas investigaciones se concentran en analizar el segmento de los millonarios o “*super rich*”, dejando a un lado la cuestión de la articulación entre élites funcionales y de poder (Kanter, 1995; Jain y Schneider, 2009). Más aun, la investigación sobre la transnacionalización de estos sectores tiende a focalizarse a lo que sucede en sociedades desarrolladas y su expansión global desde esos centros (Sklair, 2001). En la medida en que esta prevalencia de las sociedades desarrolladas del Mundo Occidental si bien no tiene visos de

desaparecer, pero sí de reducirse en un mundo crecientemente multi-céntrico, los estudios acerca del rol de los sectores dominantes o élites en sociedades emergentes se vuelven cada vez más urgentes.

De acuerdo a la distinción planteada al comienzo entre dos roles principales de las élites en sociedad (uno reactivo como mero *establishment* y otro transformativo como grupo estratégico) sería posible observar atributos similares en sociedades emergentes o al menos tomando el ejemplo de los BRICS. Para ello resulta útil retomar la distinción entre transformativas y reactivas lo que nos lleva a recuperar la distinción interna planteada por Karen Smith en este volumen entre IBSA y BRICS. Pareciera que cuanto menos BRICS o cuanto más emergente y menos ya “emergido” se es o se pretende ser, se abren más espacios para la transformación y la experimentación y las élites políticas se presentan como más desafiantes, al menos en su retórica y objetivos. Las élites dentro de los miembros gigantes de los BRICS son mayormente parte del *establishment* y oligarquías que han venido controlando el poder en las últimas décadas, mientras que en Brasil o Sudáfrica se pueden encontrar con más facilidad élites transformativas en cierta competencia con las élites establecidas.

Sudáfrica, Brasil y si se quiere otros países en Sudamérica moviéndose en su órbita, tienen obviamente un peso económico mucho menor que el de los grandes miembros de la liga. De este modo, se destacan principalmente por el liderazgo político y menos por el peso económico, comercial o militar que pueden detentar algunos emergentes: su poder específico en el orden mundial y las contribuciones principales que pueden hacer hacia su reforma recaen en su capacidad de innovación política y de construcción de liderazgos alternativos así como por pretender representar los intereses de regiones completas (cuestión que como vimos no siempre es fácilmente aceptada por los supuestos representados). Es esta misma legitimidad ganada a través de exitosos procesos de democratización e inclusión social (el ejemplo de Brasil es paradigmático al respecto) la que les permite cuestionar *algunas* contradicciones del orden internacional y de sus agencias y regímenes principales. Para ello no dejan de revertir y contraponerse a las visiones tradicionales del mundo y del orden internacional propias de las élites dominantes revisando reglas de juego ya naturalizadas y mapas de poder económico, político y cultural cristalizados (ver Milani y Smith, ambos en este volumen).

Resulta interesante destacar que esta distinción de funciones tiende a coincidir con una diferenciación entre élites políticas y económicas: dependiendo del país en cuestión, son élites políticas o económicas las que están en la base de la emergencia de cada sociedad manteniendo una posición diferenciada respecto de sus particulares

procesos de democratización y con la consecuente extensión de la ciudadanía con la expansión de mayores derechos civiles, políticos y sociales. Desde ya que analizar esta distinción en forma profunda requeriría un *paper* específico, pero a grandes rasgos podría decirse que la misma discurre dentro de los BRICS de la siguiente manera:

En China y Rusia las élites políticas y económicas son prácticamente las mismas o han alcanzado una división del trabajo bastante armónica (Zhijue, 2010). Ofrecen escasos sino nulos espacios democráticos, junto a mayores niveles de riqueza; bienestar para muchos aunque escasos derechos civiles y políticos para la mayoría (Steen and Gel'man, 2003). Probablemente el caso indio ocupa una posición intermedia en la cual las élites políticas son las fuerzas que se encuentran desafiadas por élites empresariales que son el motor de los actuales cambios económicos y transformaciones sociales más profundas: las élites políticas tradicionales que constituyeron el *establishment* desarrollista poscolonial dominado por los clanes Nehru y Gandhi se encuentra en franco retroceso frente a las élites económicas neoliberales y ahora en coalición con nuevas élites políticas que han adoptado un carácter emprendedor (particularmente, a partir de la elección de Narendra Modi como Primer Ministro) (Schneickert, 2013). En cierto nivel, incluso se registran con mayor asiduidad conflictos étnico-religiosos que pueden poner en peligro la estabilidad del régimen mismo de la mayor democracia del mundo (Wallace y Roy, 2011).

Por el contrario, el impulso más transformador en términos de la estructura social y su democratización se da en aquellas sociedades en los que las élites políticas están liderando la “emergencia” del país en cuestión, como Brasil en la última década y en la Sudáfrica pos apartheid (sobre todo si tomamos al gobierno de Jacob Zuma). Más aun, su liderazgo se presenta en oposición al del *establishment*, aunque con dramáticas dificultades para integrar a estas élites económicas que continúan resistiendo las masivas demandas por mayor participación, igualdad y acceso a bienes públicos. Al menos en Sudamérica estas élites son parte del *establishment* que controla los principales recursos de exportación de cada país, dominan la interface con los mercados externos y las corporaciones transnacionales y definen las orientaciones principales de política económica. Al mismo tiempo, se han visto desafiadas por nuevas demandas ciudadanas, la ampliación de las clases medias y un creciente cuestionamiento a su dominación.

Lo original en esta constelación es el hecho de que el clivaje fundamental no supone una simple reedición del conflicto clásico entre una burguesía emergente y las oligarquías tradicionales –conflicto

visto como inevitable por las teorías de la modernización y de la dependencia. Más bien, se trata de un conflicto entre nuevas élites políticas o grupos estratégicos y las elites económicas establecidas, que tienen poco que ver con las oligarquías rentísticas y aristocráticas del pasado. Por un lado, estas élites económicas dominan sectores económicos mucho más dinámicos y volátiles que la simple propiedad de la tierra. Por otro lado, no pretenden establecer un contacto directo o privilegiado con el poder estatal por lo que sus ganancias no dependen directamente de subsidios o ventajas regulativas generadas desde el Estado. Al menos para Brasil, “parece existir, ya desde el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, una cierta preferencia por un modelo de corte más desarrollista, que está centrado en la necesidad de inversiones productivas y en infraestructura, aunque valora la estabilidad como un bien público” (Boschi y Gaitán, 2009: 224).

### **ÉLITES POLÍTICAS Y DEMOCRATIZACIÓN EN SUDAMÉRICA: LA COMBINACIÓN DE POPULISMO Y COSMOPOLITISMO**

Luego de las crisis que abrieron este siglo, que fueron más que meras crisis económicas y que marcaron el colapso del neoliberalismo y de los sectores políticos que lo sostuvieron, se abre una constelación que podemos calificar como posneoliberal (García Delgado y Noretto, 2006; Levitsky y Roberts, 2011). Allí aparecen minorías activas que articulan y representan grupos sociales perjudicados claramente durante el modelo neoliberal y que ingresan al poder luego de claras victorias en elecciones abiertas. Los líderes de estas minorías o grupos estratégicos se ven a sí mismos como vanguardias con el mandato de reconstruir la nación entera sobre nuevas bases (bien notable en el caso de Venezuela, pero también en Ecuador o en Bolivia, con sus agendas de reorganización multicultural o plurinacional). Estas minorías forman o surgen de la confluencia entre sectores de las clases medias (intelectuales, empleados públicos, pequeños productores y comerciantes) y organizaciones de sectores populares con una larga tradición de luchas sociales. Económicamente intentan promover alianzas con algunos actores económicos de envergadura a través de empresas estatales o subvencionando actividades concebidas como estratégicas y novedosas. Adicionalmente, desarrollan políticas sociales de alcance universal y de extensión de subsidios a fin de mejorar las condiciones de vida y el poder de compra de los sectores populares (Pelfini, 2008).

En cierto modo recrean una agenda desarrollista y de corrección de los fallidos procesos de *nation-building* en cada sociedad, de una forma similar a la encarada por el populismo histórico, pero ahora con una lectura más precisa y activa de lo que es el escenario global

y regional: con énfasis en la integración regional y una participación en la gobernanza internacional con la pretensión de pasar a ser también generadores de reglas y no solo tomadores de ellas. Y ello, en un orden multicéntrico que abre espacios inéditos para mayor protagonismo internacional. Esto se plasma en un nuevo modo de concebir el mundo y la globalidad explorando nuevas geografías y alianzas. Esta concepción más amplia y abierta del mundo, que incluye África y el Pacífico en forma inédita, contrasta con la de las elites económicas que pretenden seguir reproduciendo las geografías del comercio y el poder neocoloniales. El mundo valioso para ellas es mucho más restringido que el mundo “ancho y ajeno” (como diría el escritor peruano Ciro Alegría) que exploran las elites políticas posneoliberales. El nivel Sur-Sur no aparece más que como un juego de líderes improvisados poco sostenible en el tiempo y siempre tachado de pintoresquismo y sospechado de corrupción (no está de más recordar los comentarios que suscitaron en la prensa hegemónica las misiones comerciales argentinas a Angola, Vietnam o inicialmente los proyectos de inversión brasileños en Mozambique y otros países africanos).

¿Cuál es el tipo de cosmopolitismo que se esboza en esta apertura por parte de élites políticas transformadoras? Uno que contrasta con lo que podríamos denominar Atlántico o Noratlántico a secas, que pretende extender los valores e instituciones de la democracia liberal occidental a todos los rincones de la tierra y asume más bien un carácter minimalista por concentrarse en elementos formales, en torno a la validez universal de ciertas reglas de juego y la coherencia de su aplicación (Pelfini, 2013). Este cosmopolitismo minimalista se viene manifestando en la política exterior de algunas sociedades emergentes de América del Sur y se centra principalmente en la promoción del multilateralismo, en el establecimiento de normas universales y en el reconocimiento de la propia voz en la escena internacional. Para mencionar solo algunos ejemplos: con su protagonismo en la formación del G20, especialmente en las negociaciones de la OMC y la FAO, Brasil se destaca sin duda entre estos países. Allí se presenta una sólida respuesta a la constante presión de los países industrializados a la liberalización del comercio en los países en desarrollo sin que estos mismos países industrializados estén dispuestos a abrir sus mercados a los productos agrícolas del sur. El principio aquí es: “No exijan a los demás lo que uno no está dispuesto a ceder”. Como parte de las negociaciones para saldar la deuda externa, la Argentina ha contribuido significativamente a la deslegitimación de las organizaciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Bajo el lema “mientras no estén dispuestos a la autocritica ni a modificar viejas recetas, los que han contribuido a agudizar las crisis económicas no

pueden presentarse como los salvadores de países en crisis”. De este modo, se enfrenta directamente el monopolio de racionalidad de ciertos actores y discursos, y se brega por la creciente participación de los países en desarrollo en decisiones que supuestamente se toman a su favor. En el plano de la política ambiental internacional y en la crítica a la noción al desarrollismo, se presenta la idea de Buen Vivir (Sumak Kawsay) desde países como Ecuador y Bolivia, no solo como un proyecto de reactivo refugio particularista sino como una opción plural abierta a todos los pueblos de la tierra (Vanhulst y Beling, 2013).

Este cosmopolitismo minimalista se encarna entonces en lo que autores como Tokatlián y Russell entienden como “autonomía relacional” definida como “la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en colaboración con otros, en forma competente, comprometida y responsable” (2002: 176). Sin renunciar a la pretensión de emancipación de las naciones latinoamericanas respecto de su posición asimétrica en la división del trabajo internacional y en la distribución del poder político y militar, la autonomía relacional no persevera en la autarquía o en el aislamiento sino en la posibilidad de tomar decisiones más allá de los deseos, intereses y presiones de otros Estados sin perder la capacidad de influir eficazmente en asuntos mundiales. Efectivamente, como destaca Karen Smith aquí no hay un cuestionamiento de fondo de, por ejemplo, la arquitectura financiera internacional, ni su posible sustitución por otra, sino que se brega por hacerla más participativa, justa e incluyente sino para todas las naciones, al menos para los mismos emergentes/emergidos.

## PERSPECTIVAS

A pesar de que la región pudo anticipar la actual crisis económica mundial ya antes del 2008 (Pelfini y García Delgado, 2009), la trayectoria posneoliberal continua siendo demasiado débil y difusa como para predecir su curso. Más aun, y en forma paradójica, coincide con la intensificación de la liberalización del comercio mundial que ha mantenido enormes demandas de *commodities*. Hasta el momento, el *boom* exportador ha permitido la expansión de cierto progresivismo en la región, con sus políticas sociales redistributivas, aunque sin amenazar la continuidad del modelo de acumulación fundamental. Cabe preguntarse entonces hasta donde puede mantenerse esta paradoja: de ser posneoliberal en una economía mundial desregulada con alta demanda de materias primas, o bien cómo perseguir un modelo neodesarrollista cuando la mayor parte de los recursos para ello se siguen obteniendo del modelo anterior. En este sentido, lo más probable es que si estas nuevas élites políticas permanecen fijadas en los beneficios de corto plazo que les ofrece esta estrategia de crecimiento

basada en la explotación de recursos naturales, terminarán cayendo a los pies de las élites tradicionales (*establishment*), sino culminan siendo devoradas por éstas. Por el contrario, si estas élites políticas transformativas logran realzar su propio perfil y liderazgo internacional, se realinean con parte de las clases medias, recuperan la vitalidad de la sociedad civil y promueven iniciativas productivas innovadoras con alto valor agregado, tienen el potencial de consolidar las actuales reformas reduciendo los terribles niveles de desigualdad y mitigando los imperfectos procesos de *nation-building* que caracterizaron el período poscolonial.

Al fin de cuentas, lo que se vuelve crucial en esta coyuntura es la tensión entre estas élites transformativas y el *establishment* reactivo. En los primeros años, luego de la crisis de fin de siglo/comienzos del nuevo siglo, estas élites emergentes fueron toleradas por las élites económicas porque se mostraron capaces de conducir una recuperación exitosa y porque les permitieron seguir generando enormes utilidades. Sin embargo, las élites políticas no fueron capaces de construir sólidas coaliciones con las élites económicas para generar nuevas cadenas de valor con I+D, industrialización y tecnología de punta. Por supuesto que pueden contarse algunas iniciativas, sobre todo en Brasil, aunque este país –el más industrializado de la región– se reprimarizó en la última década (Natanson, 2014). Respecto de la Argentina, si bien se destaca una reactivación industrial respecto de lo ocurrido durante los noventa, en “la primera etapa (2003-2007) crecieron más intensamente las ramas industriales que más habían sido golpeadas durante el régimen de convertibilidad. De todas formas, ese crecimiento no bastó para alcanzar alteraciones sustantivas en el perfil estructural del sector. En la segunda etapa, por su parte, se manifestaron desempeños heterogéneos que derivaron en el afianzamiento de una estructura industrial muy volcada al procesamiento de recursos naturales y al sector automotor de armaduría” (Schorr, 2012: 117).

En este sentido, la base del desarrollo y de los avances en la extensión de la ciudadanía no es muy diferente que el mismo modelo de acumulación consolidado en tiempos neocoloniales: la explotación de recursos naturales orientada a la exportación y con escaso valor agregado. Esto ha sido catalogado como extractivismo o actualmente como neoextractivismo, en el cual no simplemente las empresas transnacionales o agentes globales son sus fuerzas principales, sino los Estados respectivos y sus compañías (en sectores como petróleo, minería, biocombustibles, por ejemplo) (Gudynas, 2010; Alimonda, 2011; Fulquet y Pelfini, 2015). Sin embargo, resulta difícil encontrar innovadoras convergencias productivas en nuevos sectores. La mayor

parte de los sectores económicos y empresas emergentes son principalmente compañías de capital estatal en las que las élites económicas son solo socios menores, en comparación a la de los representantes de los distintos gobiernos y su poder de reclutamiento y empleo (Petrobras o Aerolíneas Argentinas son buenos ejemplos de ello). En este punto, me distancio de lo planteado en el texto de Karen Smith en este volumen acerca de que las iniciativas de varios BRICS siguen inmersas en la política económica neoliberal. Yo creo que es aún más dramático en términos estructurales: en general estas élites políticas han ensayado caminos alternativos al neoliberal, pero siempre sobre la base de un modelo extractivista que los grandes entre los BRICS parecen aprovechar también.

Para concluir, lo que aparece particularmente relevante hoy día es el rol reactivo de las élites económicas como parte del *establishment*: están realineando fuerzas contra las élites políticas transformativas particularmente en Argentina y Brasil (aun no en Bolivia). Vemos crecientes fricciones entre los gobiernos y los sectores que controlan los agronegocios y las finanzas. Las clases medias –sobre todo sus núcleos medios-medios– parecen estar abandonando a las élites transformadoras y siendo nuevamente atraídas por el canto de sirena de las élites económicas establecidas y sus representantes políticos. No obstante y cualquiera sea el resultado de estas fricciones, y esto creo que es una buena noticia, los avances en democratización introducidos por las élites políticas transformativas –minorías activas o grupos estratégicos, como se prefiera– serán difíciles de revertir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, Héctor 2011 *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO / CICCUS).
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio 2009 “Legados, política y consenso desarrollista” en *Nueva Sociedad*, N° 24: 34-46, noviembre-diciembre.
- Dreizel, Hans 1962 *Elitebegriff und Sozialstruktur* (Stuttgart: Ferdinand Enke).
- Evers, Hans-Dieter 1997 “Die Theorie der strategischen Gruppen” en Schulz, Manfred (ed.): *Entwicklung: die Perspektive der Entwicklungssoziologie* (Opladen: Westdeutscher Verlag) pp. 155-159.
- Fulquet, Gaston y Pelfini, Alejandro 2015 “Brazil as a new international cooperation actor in Sub-Saharan Africa: Biofuels at the crossroads between sustainable development and natural resource exploitation” en *Energy Research & Social Sciences*. En <<http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2014.12.018>>.

- García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (Ed.) 2006 *El desarrollo en un contexto posneoliberal* (Buenos Aires: CICCUS).
- Gudynas, Eduardo 2010 “La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo” en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (Quito) N° 36: 53-67, enero.
- Imbusch, Peter 2003 “Konjunktoren, Probleme und Desiderata sozialwissenschaftlicher Elitenforschung” en Hradil, Stefan & Imbusch, Peter *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen* (Opladen: Leske + Budrich) pp. 11-32.
- Jain, Anil y Schneider, Dietram (eds.) 2009 *Weltklasse für Unternehmen, Staat und Gesellschaft: Fiktionen und Realitäten* (Munich: Edition Fatal).
- Kanter, Rosabeth Moss 1995 *World class: thriving locally in the global economy* (Nueva York: Simon & Schuster).
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.) 2011 *The Resurgence of the Latin American Left* (Baltimore: J. Hopkins University Press).
- Natanson, José 2014 *El milagro brasileño* (Buenos Aires: Debate).
- Pelfini, Alejandro 2013 “Del cosmopolitismo ‘atlántico’ al cosmopolitismo minimalista. La subjetivación de América Latina en una Modernidad Plural” en *Devenires. Revista de Filosofía y Filosofía de la Cultura* (Morelia, México), Año XIV, N° 28: 13-38, julio-diciembre.
- Pelfini, Alejandro 2011 “Global and National Political Elites in South America: Limited Transnationalization Processes and the Persistence of Inequality” en Rehbein, Boike (ed.) *Globalization and Inequality in Emerging Societies* (Basingstoke: Palgrave-MacMillan).
- Pelfini, Alejandro 2008 “¿Elites postneoliberales en la globalización? Casos sudamericanos” en *Miríada*, Año I, N° 2: 141-156, octubre-diciembre.
- Pelfini, A. y Beling, Adrián 2012 “Argentina: paradojas de un eterno emergente” en Pelfini, Alejandro; Fulquet, Gastón y Beling, Adrián (eds.) *La energía de los emergentes. Innovación y cooperación para la promoción de energías renovables en el Sur Global* (Buenos Aires: Teseo / FLACSO-Argentina) pp. 97-122.
- Pelfini A. y García Delgado, Daniel 2009 “Die Rekonfiguration der Globalisierung aus den Schwellenländern” en *Ästhetik und Kommunikation*, Año 40, N° 147: 19-24, invierno.
- Pieterse, Jan y Rehbein, Boike 2008 “Emerging Powers” en *Futures*, Vol. 40, N° 8: 703-706, Special Issue on Emerging Futures: Pieterse, Jan & Rehbein, Boike, Hg.

- Schneickert, Christian 2013 “Transnationale Eliten aus dem ‘globalen Süden’. Wirtschaftliche und politische Eliten in Brasilien und Indien” en Gerhards Jürgen; Silke, Hans & Carlson, Sören (eds.) *Globalisierung, Bildung und grenzüberschreitende Mobilität* (Berlín: Springer).
- Schwengel, Hermann 2008 “Emerging powers as fact and metaphor: Some European ideas” en *Futures*, Vol. 40, N° 8: 767-776, Special Issue on Emerging Futures: Pieterse, Jan & Rehbein, Boike, Hg.
- Schwengel, Hermann 2004 “Auf dem Wege zu globalen Eliten. Neue politische Machtkonstellationen im Entstehen” en Hitzler, Ronald (ed.) *Elitenmacht* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften).
- Scott, John 2001 *Power* (Cambridge: Polity Press).
- Schorr, Martín 2013 “Argentina: ¿nuevo modelo o ‘viento de cola’?” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 237: 114-127, enero-febrero.
- Sklair, Leslie 2001 *The Transnational Capitalist Class* (Oxford: Blackwell).
- Steen, Anton y Gel'man, Vladimir 2003 *Elites and Democratic Development in Russia* (Londres: Routledge).
- Tokatlián, Juan G. y Russel, Roberto 2002 “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur” en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 10, N° 21: 159-194, diciembre.
- Vanhulst, Julien y Beling, Adrián 2013 “Buen vivir et développement durable: rupture ou continuité?” en *Ecologie & Politique*, Vol. 1, N° 46: 44-54.
- Wallace, Paul y Roy, Ramashray (eds.) 2011 *India's 2009 Elections: Coalition Politics, Party Competition and Congress Continuity* (Nueva Delhi: Sage).
- Zhijue, Bo 2010 *China's Elite Politics* (Singapur: World Scientific Publishing).



Daniel García Delgado\*

## **LIDERAZGO POLÍTICO Y COSMOPOLITISMO: ENFOQUES Y GEOPOLÍTICAS EN CONFLICTO**

En este trabajo me propongo contribuir al análisis de la vinculación de Argentina con los BRICS y las posibles convergencias en la región del Atlántico Sur. El trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, debatiré con los documentos centrales que abren este libro teniendo en cuenta principalmente el concepto de Cooperación Sur-Sur y sus implicancias a la hora de analizar la posición de los BRICS y la Argentina como parte activa de la alianza de los emergentes y del Sur Global. En segundo lugar, desarrollaré en términos críticos algunas ideas respecto de la relación liderazgo político y los enfoques del cosmopolitismo y biopolítica en la era global. En tercer lugar, expondré reflexiones finales sobre la situación nacional y regional, en un momento de inflexión en la medida que este año 2015 se juegan importantes procesos políticos electorales (en Argentina y Venezuela en particular) que pueden significar la sustentabilidad o discontinuidad (el denominado “fin de ciclo”) de los nuevos modelos de desarrollo inaugurados en la última década. Señalaremos que el nuevo paradigma construido en los últimos años en América Latina, tanto a nivel

\* Daniel García Delgado es director del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina. Agradezco especialmente la colaboración de Alejandro Casalis y Cynthia Ferrari Mango en sus observaciones y correcciones del artículo.

nacional –el cambio del modelo de acumulación neoliberal ortodoxo por el posneoliberal– , como en el regional –el proceso de integración a través de la creación de diversas instituciones, el MERCOSUR, UNASUR, CELAC y su vinculación con los BRICS– comienza a estar amenazado tanto por fuerzas internas vinculadas a corporaciones económicas y multimedia, un contexto internacional económico comercial adverso, “de viento de frente” enfriamiento de las economías, dólar alto, devaluación de monedas, menor demanda e intercambio interregional, como externas, entre ellas, a sectores financieros internacionales y la posición de Estados Unidos poco afecta a la continuidad de estos gobiernos.

Me propongo ir más allá de “el auge y la caída de las potencias internacionales” como estudio sistemático, pero asumiendo, que lo que está en declinación se relaciona con las viejas potencias industriales del Atlántico Norte, que en el último tiempo han sufrido un triple embate: a) la crisis internacional del capitalismo todavía no resuelta a partir de la caída de Lehman Brothers, lo que lleva a la recesión en la Zona Euro, lo mismo que Japón y al débil crecimiento en Estados Unidos, una reducción de la tasa de crecimiento “normal” para China al 7%; b) el surgimiento de los denominados emergentes, o poderes emergentes, de los BRICS, y particularmente de China en el escenario mundial que en el 2014 se convierte en la economía más grande del planeta, y al Asia-Pacífico en el centro de acumulación más dinámico; y c) la continua y persistente pérdida de influencia de las viejas potencias en sus zonas de dominación periféricas como África, Asia y América Latina y, particularmente en esta última, donde se configura un modelo de desarrollo posneoliberal y una política internacional más independiente.

A partir del 2008, se produce una crisis del orden unipolar que sucediera al de posguerra –el de la bipolaridad– producido con la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética a partir de 1989. Así como la caída del Muro significó el fin del orden mundial bipolar, la caída del banco de inversión Lehman Brothers y la emergencia de China, preanuncian el fin de la globalización unipolar.

La emergencia de los BRICS es la de un actor mundial multies-tatal relevante, que intenta promover una mayor cooperación para el desarrollo, un nuevo actor en la escena internacional que intenta redefinir el poder mundial volviéndolo menos asimétrico (Wasserman, 2012). El escenario de los últimos dos años muestra así un creciente conflicto entre el orden tradicional de poder de la gobernanza occidental unipolar cuya legitimidad entró en crisis, la fragmentación del poder mundial y el nuevo bloque corporizado por los BRICS, países emergentes, y la configuración de regiones con presencia en el debate

e instituciones multilaterales. Por un lado, el intento de mantener o recomponer un orden desdibujado y volver a las premisas anteriores de economía de libre mercado bajo la órbita de EE.UU., en términos de líder de la Alianza Occidental. Por otro, aquellos actores que ven la necesidad de modificar la arquitectura financiera internacional proveniente de los acuerdos de Bretton Woods, y de hecho comienzan a generar una estructura financiera alternativa (Banco BRICS, Banco ASEAN); regular las reestructuraciones de deuda soberana, restringir los paraísos fiscales, aumentar la composición de los votos provenientes de los países emergentes en los organismos de crédito internacional (FMI, BM, OMC, etcétera).

Se produce una tensión diferente a la antigua entre capitalismo-socialismo ya que es más bien entre dos tipos de capitalismo: uno, de economía de libre mercado, pero que se ha tornado crónicamente recesivo, donde aumentan las ganancias del capital más que el PBI, y las fortunas se concentran, con influencia creciente de las herencias y donde el elitismo del 1% se lleva el 99% de las ganancias, con redistribución regresiva del ingreso (Piketty, 2014); y otro, más heterodoxo, “productivista”, con las economías orientadas o reguladas por el Estado y con objetivos políticos de inclusión, industrialización, con alta liquidez en algunos casos, como China; reinversión de las ganancias, fuerte gasto público e intensivos en trabajo. Este último considera que el capital financiero se ha apoderado del timón de la economía global y que esta situación es insostenible en términos económicos, sociales y ambientales. La especulación financiera con sus altas tasas de ganancia y extorsiones a la política han desviado ingentes recursos de la producción de bienes y servicios dedicados al bienestar general y trasladado a paraísos fiscales, evasión de impuestos y gasto suntuario.

### **LOS BRICS: NUEVA FORMA DE COOPERACIÓN SUR-SUR**

Los artículos de Smith y de Milani en este volumen son positivos disparadores para comprender cuestiones clave de los nuevos países emergentes: cómo es la inserción internacional que promueven, cuál es el sistema de poder en el que operan y cuál es el rol de los BRICS en la arena global, entre otras. En particular este tema es señalado por Karen Smith y en sus comentarios sobre la Cooperación Sur-Sur (CSS) al plantear que los BRICS suelen estar incluidos en discusiones acerca de nuevas formas de CSS, la cual va más allá de la tradicional cooperación internacional Norte-Sur (préstamos a ONG y a gobiernos para la reducción de la pobreza y otros temas de la sociedad civil), y que suponía finalmente retornos más altos para los países donantes. La nueva CSS supone una lógica de

“ganar-ganar”, con menos condicionamientos a los países en desarrollo (financieros, mediáticos, presión internacional) y donde la vinculación es intraestatal.

Dada la disponibilidad de recursos financieros de China y su estrategia *going global* o *go out*, comenzó a dar un gran impulso a sus políticas de ayuda exterior, con énfasis en África y Asia, y de cooperación exterior, en la que se destaca Latinoamérica, afirma el informe de UNC (2015), y también se refiere a los esquemas de CSS, basados en los principios de horizontalidad, que implica la colaboración como socios, más allá de los niveles de desarrollo de cada país. Es en el segundo término de la fórmula, la del consenso, en la que el informe recomienda poner más cuidado, ya que se trataría de establecer marcos de negociaciones comunes, una cooperación bajo acuerdo y la no imposición de condiciones unilaterales; así como equidad, con el propósito de compartir costos y beneficios. El 80% de los fondos de ayuda/cooperación de China, se dirigen a las regiones cercanas de Asia y África. Sin embargo, son 14 países de América Latina y el Caribe los que recibieron, entre 2001 y 2011, la mayor parte de la cooperación económica, en comparación con las regiones de África, Oriente Medio, Asia del Sur, Central y del Este, que se ha materializado, principalmente, en proyectos relativos a recursos naturales, con relevancia del sector de infraestructura. En América del Sur sobresalen Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador”.<sup>1</sup>

Smith explica las diferencias que guardan con la tradicional cooperación internacional Norte-Sur, sus diferentes implicancias para el desarrollo, la autonomía y los juegos de poder entre una y otra. Su argumento central es que la idea de CSS tiende a evocar la imagen positiva de solidaridad entre los países en desarrollo mediante el intercambio de recursos, tecnología y conocimiento. De esta forma, los BRICS tienen un enfoque particular del mundo que muestra: i) la insatisfacción con el sistema de gobernanza mundial actual; ii) no tienden a romper el orden internacional preexistente, sino a integrarse a éste pero promoviendo reformas en la configuración de la representación los organismos de Bretton Woods, propensión a la multilateralidad de las negociaciones y respeto por las soberanías nacionales (Chandler, 2009). Dada la alta integración de las economías, existe una suerte de balance de poder que debilita la posibilidad de conflagraciones abiertas y el objetivo de buscar la desaparición del otro como antaño.

---

1 Ver el artículo “China y su política de cooperación en el Mercosur” en *Boletín Mercosur*, febrero de 2015. Para un contraste con una visión más ambivalente del rol de China en la región, ver las contribuciones de Gladys Lechini y de Ana María Vara en este volumen.

Asimismo, Milani, en su artículo, plantea la importancia de la inserción de los Estados en la escena internacional. Explica que la crisis de la hegemonía estadounidense está haciendo tambalear el “tablero de ajedrez geopolítico regional”. Dicho escenario estaría caracterizado por un orden mundial multipolar que presenta una desconexión entre la geopolítica y la nueva configuración geoeconómica del mundo. La geoeconomía se desplazaría con mayor dinamismo hacia el sur y los emergentes, y la geopolítica es todavía controlada por los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM, OMC; del Consejo de Seguridad de la ONU, y la NATO).

Ahora bien, en ambos trabajos pueden agregarse algunas preguntas más como ser: ¿Qué se entiende por auge y caída de las potencias internacionales? ¿Cuáles son las contradicciones del nuevo sistema? y ¿Qué geopolítica e inserción global es la más conveniente para los emergentes y en particular para América del Sur? A mi juicio, allí están los núcleos del problema para interpretar la nueva situación. Porque en principio el Norte global experimenta una situación de declinación de la primacía mundial que tuvo en los últimos dos siglos y, particularmente EE.UU., en los últimos treinta años. Durante este último período se ha intentado configurar una globalización del capitalismo unipolar, de fuerte *uniformación* bajo sus premisas económicas de desregulación, apertura y privatización, incluyendo una fuerte limitación a las ideas de Estados nacionales soberanos, promoción de políticas de alineamiento irrestricto a sus iniciativas y adhesión al camino o “pensamiento único”. Esta crisis o declinación tiene un punto crucial en el contexto de ascenso de la industrialización en la periferia o en parte de ésta que la hace competitiva, y la caída de Lehman Brothers en el año 2008 e inicio de la primera gran crisis del capitalismo global, si no tan profunda más crónica que la gran depresión del treinta. Esto da lugar a la erosión de la gobernanza construida por el orden neoliberal a través del G7 desde la década del setenta hasta la creación del G20 en el 2009.<sup>2</sup> Hasta principios del siglo XXI los países ricos dominaban la economía mundial, controlando las dos terceras partes del GDP. Desde entonces, su participación ha caído a casi justo a la mitad. Y en los próximos diez años, esto puede declinar a un mero 40%, donde los países emergentes generarán el mayor producto global. Y las nuevas formas de cooperación Sur-Sur tienen una creciente importancia en el comercio internacional y también

---

2 Como señala Markus S. Schulz: “The 2010 G-20 summit marked the transition to a new multipolar world with participation of rising powers from the Global South” en “Inequality, development, and the rising democracies of the Global South” en *Current Sociology*, Vol. 63, N° 2: 262-279, marzo de 2015.

en el posicionamiento común de los países emergentes en diversas cumbres temáticas.

En realidad los emergentes, hasta principios del siglo XXI eran poco tenidos en cuenta en las grandes decisiones mundiales. Eran la periferia y tenían una función específica para ese capitalismo central: proporcionar mano de obra barata, endeudamientos crecientes de sus gobiernos y facilitar inversiones directas con baja o nula regulación. La mención a los BRICS data del año 2001, pero recién en el 2008 comenzaron a reconocerse con ese nombre. Esto no es casual, estaban en ascenso por su alto crecimiento del PBI, industrialización con alto valor tecnológico y mano de obra barata, situación que articula competitividad e inclusión de población a la producción y a la sociedad de consumo moderna así como el ascenso de nuevas clases medias.

Esta vinculación de América Latina con China y los emergentes, se hace cada vez más intensa como lo revela la reunión ministerial del Foro China-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe), celebrada en Beijing el 8 y el 9 de enero de 2015: una negociación de China con el bloque latinoamericano que definió áreas clave y las medidas específicas para la cooperación general entre las dos partes de 2015 a 2019. Esto ha sido de especial importancia para la expansión del comercio y la inversión, y para el establecimiento del paradigma de Cooperación Sur-Sur. Tres semanas después, la III Cumbre de la CELAC, subrayando la cooperación con China, prometió una vez más facilitar los acuerdos e iniciativas del Foro lo antes posible. “Según los planes, ambas partes se esforzarán por conseguir un volumen de comercio de 500.000 millones de dólares estadounidenses, e inversiones por valor de al menos 250.000 millones de dólares en la próxima década. La determinación de la Presidenta argentina de viajar a China simboliza de alguna manera la determinación de América Latina de desarrollar sus lazos con China, en un momento en el que la economía de la región ha sufrido un duro golpe por la caída de las exportaciones a destinos tradicionales como la Unión Europea. Bajo la presión a la baja de la economía mundial, la región de América Latina busca expandir su comercio con China para diversificar sus exportaciones e incrementar la inversión mutua”.<sup>3</sup> Y particularmente Argentina lleva a cabo acuerdos “estratégicos integrales” en el 2015 con China y Rusia que incluyen aspectos energéticos, nucleares, comerciales, de inversiones en infraestructura, transferencia tecnológicas y acuerdos, particularmente con Rusia sobre una gobernanza global que respete la autodeterminación de los pueblos, se centre en la negociación y diplomática multilateral de la

---

3 Informe Universidad de Cuyo (2015).

ONU, y favorezca procesos de descolonización como los de Malvinas y la paz en Ucrania.

Ante estos cambios en la geopolítica global, algunos analistas desde posiciones hegemónicas en los países centrales plantean que se atraviesa un estado de “desorden mundial” (Kerry, 2015) que se expresaría en múltiples formas de conflictos en diversos lugares del mundo: Medio Oriente y el Estado islámico; Ucrania y “la agresión Rusa”, el populismo o el exceso de estatismo en América Latina. Esto resulta desafiante para sus pretensiones de recuperar un liderazgo global y reconstruir el orden perdido. Destacando la conflictividad permanente en Medio Oriente promueve una nueva alianza de países occidentales para intentar derrocar un Estado terrorista, como el denominado Estado islámico. Si bien los sucesos terroristas generan rechazo en la opinión mundial, haciendo alusión al texto de Karen Smith, ésta se interroga sobre ¿qué hacer en situaciones donde los derechos humanos y de minorías son conculcados por terroristas? La autora muestra el contraste entre la opción por la acción directa de los países ricos y la diferente posición de los BRICS, que señalan la importancia o preferencia de negociar y no intervenir militarmente, o no justificar una nueva adecuación del concepto de “guerra justa” o un “humanitarismo de carácter militar”. Ciertamente que últimamente Rusia se ha involucrado en la lucha militar con el Estado islámico. No obstante, se insiste en la necesidad de integrar, asimismo en la comprensión de los hechos, las responsabilidades de la Alianza Occidental en las invasiones y bombardeos previos, como los realizados sobre Irak o Libia, que provocaron la casi disolución de estos países.

De este modo, la lucha principal que se entablaría es la dicotomía entre el Norte global y sus pretensiones de mantenimiento de liderazgo y unilateralidad, y el establecimiento de un orden multipolar y multilateral, que en parte está sostenido por los BRICS, emergentes y construcciones regionales en curso. El actual escenario estaría cruzado así en América del Sur por dos agendas diferentes: la de seguridad, corrupción, prensa libre y libre mercado, la primacía de resolver el terrorismo y narcotráfico involucrando los ejércitos nacionales; y por otra, la agenda del desarrollo inclusivo, políticas de demanda interna, distributivas, regulación estatal recuperación de soberanía la CSS. En suma, el trabajar sobre las desigualdades y las causas de la falta de desarrollo e industrialización y no solo sobre las consecuencias de las mismas.

Desde el primer enfoque y agenda, luego de la crisis del 2008, una vez estabilizado el PBI y el empleo en EE.UU. a partir del 2012 éste comenzó a desplegar una estrategia para recuperar el

liderazgo global y el reposicionamiento geopolítico de supremacía desplegando 3 alianzas:

Hacia el este, con la UE, mediante la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones. Esta orientación tiene una influencia mayor que solo la de carácter comercial, incluyendo una de tipo geopolítico, que se observa en la crisis de Ucrania y en el intento de expulsar a Rusia como actor relevante en su antigua zona de influencia de Europa Oriental. También en la subordinación política-militar de la UE a EE.UU. a través de la OTAN, que intenta mostrar la agresión de Rusia sobre Ucrania (anexión de la Península de Crimea) y la necesidad de sanciones a este país, comerciales, tecnológicas, financieras y hasta militares. Esto ha generado un conflicto todavía presente e irresuelto entre Kiev y las regiones separatistas del este que amenaza con prolongarse en el tiempo.

La segunda alianza es hacia el Pacífico, la Alianza Transpacífico, interpretada como política de vinculación económico-comercial de EE.UU. en el Asean y, a la vez, como política de contención de China. Es decir, vinculado con apoyos económicos militares a aquellos países que más adversidad mantienen con China, sea ello por cuestiones territoriales, históricas o económicas. Pero China, promoviendo el Banco de Asia, el Banco de Desarrollo de los BRICS como parte de una institucionalidad financiera alternativa al Banco Mundial para préstamos para infraestructura, y las importantes inversiones que realiza para reconvertir la antigua Ruta de la Seda hacen que se produzca una creciente influencia económica de este país sobre una región en la que EE.UU. empieza a tener un rol menor.

La tercer alianza es “la del Pacífico”, la que se constituye en algunos países de América Central y del Sur en América Latina, que intenta nuclear a países que no tenían un proceso de integración previo sino acuerdos tipo TLC (Chile, Perú, Colombia, México) dentro de una visión estratégica que combina libre comercio, apertura económica, menos Estado y lucha contra el narcotráfico. La Alianza del Pacífico tiene por objetivo recuperar el señoreaje que EE.UU. históricamente ejerció sobre América Latina, y que fue declinando en la última década, en particular a través del MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC y evitar la configuración de un bloque regional con relativa autonomía en el escenario internacional. Esta disminución, se explica por el mayor grado de autonomía política lograda por la región y la relevancia que han adquirido los liderazgos políticos, como el de Venezuela de Chavez-Maduro; en Brasil, Lula-Dilma; en Argentina, Néstor Kirchner y Cristina; en Bolivia Evo; Correa en Ecuador; y en Uruguay, Mujica. Esta Alianza del Pacífico es apoyada por los candidatos opositores a los actuales gobiernos del MERCOSUR, junto

a propuestas de modificar las cláusulas institucionales del mismo, para que cada país que forma parte de este bloque pueda libremente generar alianzas de libre comercio con la UE o Estados Unidos.

El intento de reconfiguración del poder de EE.UU. sobre la región se produce cuando hay otro contexto mundial, distinto al de la revolución de las *commodities* de la primera década del siglo, el denominado “viento de cola”, sino cuando declina la creación de empleo, el PBI, caen los precios de los productos de exportación y el comercio internacional e intrazona disminuyen. Esto se relaciona con la desaceleración general en el crecimiento, que había sostenido el crecimiento mundial en los primeros años de la poscrisis. El “viento de frente” representa también el desencanto de sectores medios frente a cierta detención del crecimiento, al surgimiento de liderazgos de centro-derecha con posibilidades de acceder al poder, y al impacto contractivo de las políticas de inmovilismo en las regiones centrales va llegando a todos los rincones del sistema-mundo (Aronskind, 2014).

La estrategia de debilitamiento del poder político democrático de estos países se basa en una deslegitimación de estos liderazgos mediante la judicialización de la política por medio de imputaciones judiciales forzadas, y la continua erosión mediática y el desprestigio sobre cualquier decisión pública. Esto sucede tanto con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner como con Dilma Rousseff, y en el caso de Maduro mediante el sabotaje económico de sectores empresarios. La estrategia se enmarca en el aislamiento, el desprestigio interno e internacional al dejarlos asociados a problemas de corrupción o encubrimiento del terrorismo, las cuales son estrategias que pueden concluir en los denominados “golpes blandos”.<sup>4</sup> Estos ya no implican golpes violentos que interrumpen el funcionamiento de las instituciones y de las constituciones políticas como fuera en el pasado, sino de una modalidad más sutil, donde la judicialización de la política conspira junto a los poderes económicos concentrados y con el aparato mediático monopólico, intentando desestabilizar al Poder Ejecutivo (como ocurriera en Paraguay, Honduras y el intento con la huelga policial en Ecuador).

---

4 El presidente Correa dijo que la presidenta brasileña Dilma Rousseff también es víctima de esas fuerzas con el caso Petrobras y que por esa razón “América Latina nunca volverá a ser lo que fue antes”. Contra el intento de desestabilización, el presidente de Ecuador expresó su “apoyo” a la presidenta Cristina Kirchner al conocer su imputación por presunto encubrimiento por la causa AMIA, medida que atribuyó a “un nuevo capítulo de la restauración conservadora” que “ahora utiliza hasta las instancias jurídicas para tratar de desestabilizar a los gobiernos”. “Ahora hay golpes judiciales”, dijo Rafael Correa al brindar su tradicional informe semanal en Quito (*Página/12*, 15/02/15).

## NUEVOS LIDERAZGOS Y CAMBIO DEL MODELO

Los liderazgos transformadores han sido significativos en el modelo democrático de América Latina en general, y particularmente en los años recientes para poder dar un giro al modelo neoliberal (Mouffe, 2013). No es solo por las elaboraciones de “la crítica de la razón populista” (Laclau, 2005), en la articulación política de las demandas populares a partir de un conflicto por la hegemonía, a diferencia de la primacía que se otorga a los movimientos sociales globales, o “multitud” desde la biopolítica. O en la configuración de un modelo democrático que articula soberanía popular con liberalismo, pero que pone el acento en la primera. Sino porque, además, los países en desarrollo requieren de liderazgos con suficiente autoridad para poder sobrellevar los diversos frentes de conflicto y división que se generan en los procesos de transformación que encaran.

Coincidiendo con A. Pelfini en este volumen, es evidente que los liderazgos políticos transformadores son claves en la región, como bien señala, para la construcción de poder alternos de modelos de desarrollo inclusivos, reindustrializados, frente a la resistencia habitual de los *establishments* locales articulados a las potencias industriales del orden global. Podríamos decir que no hay modelos de desarrollo nuevos, sin líderes transformadores y sin una relación particular líder-pueblo con mayorías democráticas que los respaldan. En este sentido, podemos pensar que la visión puramente institucionalista deliberativa y aún comunicativa de la democracia, no alcanzan para explicar plenamente la problemática del poder que estas sociedades confrontan, sobre todo para poder salir de profundas situaciones de subordinación a los organismos de crédito internacional, endeudamiento y pobreza y desigualdad configuradas durante la vigencia del modelo neoliberal. Estos líderes y las matrices nacional-populares muestran que hay una ruptura con modelos aperturistas de endeudamiento externo y desindustrialización que configuraron democracias “delegativas” (O’ Donnell, 1998). En particular su crítica a la subordinación del poder político al económico en la etapa neoliberal en considerar fundamental la independencia del poder político de los poderes fácticos, para recuperar soberanía económica, financiera y política.

Lo destacado es que la transformación en curso no viene de las élites tradicionales, sean conservadores o progresistas sino de nuevas. Muchas de éstas históricamente marginadas y configuradas en luchas y tradición de militancia contra regímenes dictatoriales y la represión, lo que permite entender su énfasis en la defensa de los derechos humanos. Los líderes transformadores fomentan nuevos

derechos, no solo reconocen las demandas populares, la dignidad de todos los ciudadanos y tratan de responder a éstas, sino que al mismo tiempo promueven cuestiones sobre nuevos derechos y establecen conflictos sobre zonas no tematizables en el ideal liberal clásico de la democracia: como el poder comunicacional monopólico (Ramonet, 2009); la falta de democratización del Poder Judicial y los riesgos que representan los organismos de inteligencia del Estado capturados por agencias internacionales.

Estos liderazgos generan una resistencia significativa entre las elites económicas clásicas (las corporaciones como aparecen el discurso político), su accionar y las elites reactivas (ver Pelfini). Estas últimas no disculpan a los líderes progresistas haber llevado a cabo políticas de re estatización de la previsión social, del petróleo, proceso de desendeudamiento, retenciones a exportaciones, mejora del empleo, ampliación de derechos sociales y la politización de las jóvenes generaciones. Particularmente, la crítica es al populismo, a la inseguridad, a la corrupción y a la utilización de mayorías en el Parlamento para la tomar de decisiones.

Como señala Emir Sader (2015) desde comienzos de este siglo se han instalado en América Latina gobiernos que son producto del fracaso del neoliberalismo. Otros se han lanzado a la disputa de la hegemonía en la sociedad construyendo alternativas nuevas, como en Ecuador y en Bolivia, o concentrando fuerzas en alternativas de la resistencia al neoliberalismo como en Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay. Pasada una década es posible evaluar el debate desde el punto de visto concreto de las realidades políticas existentes y no solo desde el punto de vista de las palabras. ¿Cuál es el cuadro que presenta América Latina en la segunda década del nuevo ciclo? Los gobiernos posneoliberales han construido fuerzas con gran arraigo popular, gracias a las prioridades que dan a las políticas sociales, en el continente más desigual del mundo. Asimismo, todos esos gobiernos han articulado y fortalecido procesos de integración regional soberanos (elemento que caracteriza lo regional al nuevo paradigma), participan por medio de los BRICS y de los acuerdos de la CELAC, con China y con Rusia, en la construcción de un mundo multipolar, independiente respecto de la hegemonía norteamericana.<sup>5</sup> Y esta cooperación con los BRICS y en particular con China, es diferente a la de los condicionamientos que generaban los organismos multilaterales de crédito y la otra geopolítica del Norte global. Donde en esta nueva

---

5 Sader (2015: 23).

relación no se desarrolla geopolítica simplemente desde las posiciones de fuerza en términos militares territoriales o socioculturales.<sup>6</sup>

### **COSMOPOLITISMO, BIOPOLÍTICA Y POSNEOLIBERALISMO**

Hay una teoría del poder en la era global en el concepto de cosmopolitismo de Ulrich Beck (2005) que muestra el pasaje de la era de los Estados nación a otra era de fuerte transnacionalización e inevitable globalización, de la primacía de la política global sobre la doméstica. Este enfoque se vincula también al de la biopolítica en Hardt y Negri (2005), por ejemplo: en el éxodo de las instituciones y de la multitud y la sociedad civil global sobre anteriores lógicas nacionales y territoriales. La comunicación de redes y horizontal adquieren un potencial democrático, donde pierden centralidad los Estados, se diluyen las fronteras nacionales regionales y globales, y el poder se va haciendo supuestamente más difuso. La idea cosmopolita tiene raíces kantianas en la Ilustración y en la utopía de un mundo gobernado por el humanismo, la tolerancia, los derechos humanos y la razón.<sup>7</sup> Esta recuperación de los ideales de la Ilustración en una teoría poscrítica, hace que Beck proponga la comprensión del cambio actual como un pasaje de sociedades marcadas por la centralidad del Estado nación a regímenes cosmopolitas, donde la perspectiva de soberanía nacional, con la centralidad del Estado nación, estaría ya abolida por un nuevo juego posnacional, por nuevos actores que privilegian la escena global: movimientos cívicos y una sociedad civil global.

Algunos teóricos en un amplio espectro, incluyendo los cosmopolitas liberales, tales como Mary Kaldor, David Held; y pensadores posestructuralistas, como Gilles Deleuze, Michael Shapiro, Michael Hardt y Toni Negri comparten la opinión de que los Estados nacionales restringen y limitan las posibilidades de progreso político. El punto clave sobre el mundo globalizado, compartido por estos analistas, es que el territorio ya no es especialmente significativo en lo que respecta a la construcción de identidades y programas “políticos” [...]. De este modo, se celebra la profundidad del cambio en nuestra

---

6 En la obra *el Nuevo balance de poder* de Sergio Rodríguez Gelfenstein (ver entrevista de Natalia Aruguete en *Realidad Económica*, 18/02/15), interroga: “¿Dónde están las bases militares rusas y chinas en América Latina? ¿En qué convenio firmado por China o Rusia está incluida una base militar o la instalación de un portaaviones o el establecimiento de soldados? Eso es lo novedoso. Uno podrá decir “son igual de rapaces que Estados Unidos en el siglo XX, que Inglaterra en el XIX o, incluso, que España y Portugal antes de las independencias americanas. Pero las características son diferentes”.

7 Para profundizar o contrastar esta lectura del cosmopolitismo en Beck, ver Vara en este volumen.

Modernidad acelerada y en el orden global, que consiste en haber transformado la naturaleza de la política del todo, la fusión de lo económico, lo político y lo social en un nuevo orden mundial 'biopolítico'. Estos enfoques, si bien desde una lógica progresiva del norte no contemplan las realidades de la nueva escena emergente global. La cual recupera el Estado nación, la temática del desarrollo, lo territorial, las identidades y la subjetividad de la sociedad civil, las dimensiones de soberanía a recuperar y la generación de nuevas identidades como la Sur-Sur.

Para Beck, los intercambios y transacciones diversas aceleradas por la era digital entre países, la adopción de una cultura global, generaría una atmósfera cosmopolita tolerante y de tono democrático-liberal. No obstante, la idea de cultura cosmopolita, es algo que se evidencia más en las ciudades globales y sociedades desarrolladas o en determinadas sectores sociales, pero este enfoque termina siendo funcional al mantenimiento de una gobernanza controlada por los países centrales. No trata la conflictividad del poder que transita entre viejas y nuevas formas de acumulación, entre el capitalismo recesivo y financiero del norte global y el regulado de los BRICS y el sur global; ni tampoco hay demasiada tolerancia cosmopolita en los países centrales, ni de estos hacia países que intentan salir de su agenda. La perspectiva o enfoque cosmopolita, no valora tampoco la recuperación del Estado nación y de la soberanía economía financiera requeridas para lograr el desarrollo luego de su casi dilución por la *gubernaza* global de los noventa, los endeudamientos, ni tampoco la importancia que dan a la recuperación de soberanía de los países del sur en el sentido de mantener una política internacional independiente y actuar a nivel regional, global y multilateral y, los intentos de tratar de insertar forzosamente a estos países en la geopolítica del norte y sus conflictos. Esto es particularmente manifiesto en los recientes sucesos en Argentina.<sup>8</sup>

---

8 Como señala Edgardo Mocca, respecto de la muerte del fiscal Nisman, junto con la indagación judicial –y ojalá apoyada en ella– la política tiene que desnudar una trama en estos acontecimientos; para eso no solamente hay que poner orden en la evaluación de los hechos inmediatos, sino colocarlos en la perspectiva de contextos muy complejos y delicados, dentro de los cuales hay acciones de estrategia geopolítica de grandes actores globales. La única manera de evitar la reducción del episodio a un espectáculo policial más de los que surgen periódicamente en los medios de comunicación es colocarlo dentro de la perspectiva del crimen masivo de la AMIA. Es inconcebible que lo ocurrido no tenga relación alguna con el atentado, con el sistemático encubrimiento desde la "Justicia" y los servicios de información; con la presión de Estados Unidos e Israel y sus aparatos de inteligencia para imponer la versión de la culpabilidad iraní, funcional a sus estrategias en el

Beck (2005) considera que los oponentes de la globalización económica terminan también oponiéndose a una globalización cosmopolita de cultura mundial. En realidad los oponentes, no lo hacen a la globalización como proceso de interdependencia creciente y competitividad generalizada sino al ideológico intento de una única configuración posible de libre mercado, de una única episteme teórica que se considera universalista pero que responde a intereses geopolíticos y económicos concretos; o de un poder unipolar en los hechos, basado en los mercados globales y financieros de apertura irrestricta y políticas de ajuste. Si bien es cierto que los límites clásicos entre política doméstica y política internacional no se pueden mantener, y que la ciencia política con dos sub-disciplinas, como la política internacional y el gobierno nacional requiere ser librada del dominio de la mirada solo nacional, también es cierto que los estudios de gobierno no necesitan ser reformulados desde una ideología global que se asocia a una geopolítica, la de la “mirada cosmopolita” y/o de la biopolítica sino, reconocer la creatividad teórica y política de los países emergentes, desde perspectivas y enfoques neodesarrollistas, heterodoxos productivistas, y de matrices nacional-populares y de izquierda de nuevo tipo.

### REFLEXIONES FINALES

Del desarrollo del trabajo se desprenden diversas conclusiones a esbozar referidas principalmente al mundo multipolar, a los BRICS y a la importancia de sus liderazgos transformadores.

En primer lugar, hay un nuevo mundo y nuevos actores; por eso, cuando los países de la región se abren a nuevos mercados, a nuevas alianzas en un mundo transnacionalizado, modifican la anterior geopolítica y poder de mediación que tenían los países industriales del norte sobre sus vinculaciones con el resto. Anteriormente o simplificada para la región, el mundo se dividía en dos mitades; por un lado, el Este denominado el mundo comunista, y, por el otro lado, el mundo occidental y cristiano. Ese era “el mundo”, y no se está hablando de siglos atrás, sino de apenas las décadas del sesenta o setenta. Mientras que hoy el mundo ha cambiado a tal punto que han surgido potencias económicas y tecnológicas impensables en aquella etapa. Que la Argentina y otros países de la región tengan ante sí un escenario del siglo XXI que tal vez pueda permitir el desarrollo que no pudieron lograr en las realidades geopolíticas en las que se

---

teatro de operaciones de Medio Oriente, la dura disputa que se entabló alrededor del intento del gobierno argentino de encontrar formas de indagar a los acusados iraníes (*Página/12*, 22/02/15).

insertaron en el siglo XX. Lo novedoso de la multipolaridad y de los nuevos liderazgos en América del Sur radica, en el querer conducir a estos pueblos por un rumbo que reconoce signos esperanzadores para avanzar, donde hay actores nuevos y que lejos ello de ser algo negativo o amenazante le permite tener nuevos socios, ampliación de posibilidades y dejar de ir siempre subordinados.

En segundo lugar, las posibilidades de desarrollo tecnológico y desarrollo autónomo no son muy aceptadas por la agenda del Norte global. El desarrollo se revela dependiente de la inserción internacional que se tome. Y aún la más favorable no va a eximir del esfuerzo de planificar, optar y decidir sobre qué tipo de desarrollo industrial se pretende y como apropiarse de tecnología para no generar un crecimiento solo de maquila o reprimarizador. Es evidente que este esfuerzo no está escindido de la creación de una región solidaria y de un bloque que sea capaz de gestionar y generar políticas públicas de conjunto. También, ser conscientes que la región latinoamericana no ha tenido todavía el suficiente impulso de dar un salto en la industrialización y la cohesión social necesarias para ganar mayor autonomía, y que las elites regionales económicas prefieren la reinserción pasiva en el orden dominado por las potencias atlánticas. Pero tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea predominan visiones económicas retrógradas, que privilegian políticas de estancamiento que poco tienen para ofrecer de progreso a nuestra región.

En tercer lugar, sectores financieros transnacionales y de inteligencia de los EE.UU. han decidido jugar fuerte en el Atlántico Sur y este es un cambio de clima político que se acentúa en particular sobre algunos países. En el caso de los emergentes de la región sur de América Latina, donde tanto Brasil como Argentina y Venezuela están frente a situaciones difíciles tanto por el escenario económico internacional, como por la reacción de los *establishment* locales que consideran que ahora estos países deben volver a las situaciones consideradas de países “normales”, y a las alianzas internacionales clásicas, es decir, al “fin de ciclo”.

El desafío parece consistir en liberar la política y las democracias del callejón sin salida al que pretenden empujarlas los grupos de poder económico, los dueños de multimedios, y parte del poder judicial que tratan en América Latina de desestabilizar a los gobiernos populares y democráticos. Se puede reconocer que tanto Venezuela, Brasil y Argentina, fueron líderes del No al ALCA, de la construcción de la UNASUR y de la CELAC, partícipes del G77+China, que Brasil está en los BRICS, y Argentina acaba de cerrar un acuerdo estratégico integral de inversiones con China. Estos países muestran una novedosa inserción geopolítica de América Latina que tiende además

a promover un desarrollo productivo y un mundo más equilibrado. Y es probable que a ciertos intereses este rumbo e inserción geopolítica no les resulte lo mejor e intentan desestabilizar.

Por último, no sería un régimen cosmopolita el que se empieza a generalizar, sino otro multilateral, donde se desoccidentaliza la idea de progreso, modernidad y desarrollo o, al menos que ésta ya no asociada solo a un espacio. El desafío parece darse en promover la opción de avanzar y hacer sustentables los modelos de desarrollo inclusivos, más que retroceder a esquemas ortodoxos; la de articularse con los países de la región y países emergentes a favor de un mundo más justo y equilibrado. Los liderazgos transformadores son generadores de una concepción de democracia más amplia y, asimismo, de una inserción internacional más independiente. Queda abierto todavía el interrogante sobre la continuidad de estos procesos y la sustentabilidad de los mismos que permitan sacar a la región de la histórica situación de desigualdad y dependencia, o si los intentos de reconfiguración del poder de las élites reactivas tendrán éxito. Y asimismo sobre la continuidad de estos procesos más allá de la vigencia inicial de estos líderes transformadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich 2005 *Power in the Global Age: a new global political economy* (Cambridge: Polity Press).
- Castells, Manuel 2013 *Communication Power* (Oxford: Oxford University Press).
- Chandler, David 2009 “The Global Ideology: Rethinking the Politics of the ‘Global Turn’ in IR” en *International Relations*, Vol. 23: 530-547, diciembre.
- García Delgado, Daniel 2013 “La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013”. En *Nueva Sociedad*, noviembre (Buenos Aires: Fundación Ebert). Disponible en <<http://www.nuso.org/upload/articulos/Analisis%20La%20decada%20ganada.pdf>>.
- Hardt, Michael y Negri, Toni 2005 *Imperio* (Barcelona: Paidós). Disponible en <[www.chilevive.cl](http://www.chilevive.cl)>.
- Laclau, Ernesto 2005 *La razón populista* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Mouffe, Chantal 2013 *Agonistics: thinking the world politically* (Londres: Verso).
- Piketty, Thomas 2014 *El Capital en el Siglo XXI* (Madrid: Fondo de Cultura Económica).

- Rovelli, Horacio 2015 *El futuro ya empezó* (Buenos Aires: Realidad Económica).
- Stephen, Matthew D. 2014 “Rising powers, global capitalism and liberal global governance. A historical materialist account of the BRICs challenge” en *European Journal of International Relations*, Vol. 20, N° 4.
- Universidad Nacional de Cuyo 2015 “Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012. Retos y oportunidades para América Latina”, Mendoza, 12 de febrero.
- Wasserman, Herman 2012 “South Africa and China as BRICS Partners: Media perspectives on Geopolitical Shifts” en *School of Journal and Media Studies* (Sudáfrica: Rhodes University).

#### **ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS**

- Sader, Emir 2015 “La ultraizquierda fracasa” en *Página/12* (Buenos Aires) 12 de enero.
- Aronskind, Ricardo 2014 “Agujero” en *Página /12. Suplemento Cash* (Buenos Aires) 16 de noviembre.



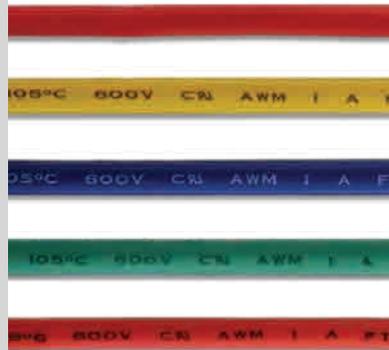




## COLECCIÓN SUR-SUR

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 394 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada disseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-138-1



9 789877 221381