

JUAN CARLOS LADINES
UNIVERSIDAD ESAN

Potencias emergentes y pragmatismo regional

El ascenso de los BRIC en el turbulento panorama internacional

El siglo XXI trajo consigo cuatro nuevos actores en el sistema internacional: Brasil, Rusia, India y China, conjunto de países al que se le ha denominado BRIC, palabra muy similar a la inglesa *brick*, que en español significa ladrillo, la cual es una especie de símbolo de la solidez de sus economías. Los BRIC atraen la atención del mundo por sus perspectivas como potencias económicas. Pero, ¿es posible una integración económica y política entre estos países?, ¿cuáles serían los mecanismos que permitirían esta integración?



Lo que conocemos como sistema internacional ha pasado por una serie de transformaciones, desde la bipolaridad política y económica enmarcada por el contexto de la Guerra Fría, hasta aquello a lo que hoy se podría llamar multipolaridad, refrendada con el ascenso de las denominadas “potencias emergentes”.

El presente artículo es una revisión de los cambios producidos en el sistema internacional; asimismo, constituye una presentación de los nuevos modelos políticos y un análisis de la manera en la que nuevos factores están generando un cambio significativo en conceptos como regionalismo, potencia, legitimidad y, sobre todo, poder.

Contexto internacional cambiante

Hace 50 años, el mundo vivía bajo un paradigma denominado sistema bipolar. Dos potencias establecían las reglas de juego en el sistema internacional: los Estados Unidos (EE. UU.) y la entonces Unión Soviética (URSS). Estas dominaban no solo los espacios políticos, sino también los procesos económicos en los países que se hallaban alineados con alguna de ellas.

Esto, en esencia, era el paradigma existente durante la Guerra Fría.

A pesar de ello, surgieron espacios y voces discordantes que tenían como objetivo formar un grupo de estados con identidad propia fuera del debate de la bipolaridad (El Movimiento de Países No Alineados, por ejemplo); sin embargo, estos ejercicios de regionalismo político no tuvieron eco en el sistema internacional.

Con la caída del Muro de Berlín (1989), ese paradigma bipolítico cambió. Durante la década de los noventa se vivió el ascenso de la unipolaridad. Dominado por un solo esquema político, el mundo se vio en la necesidad de adaptarse sin discusión (irónicamente) a esta realidad, a la vez que consideraba a los EE. UU. y parte de Europa —países que promovían especialmente la libertad económica— los ganadores de la Guerra Fría. Algunos pensaban, erró-

neamente, que el sistema internacional respiraba con tranquilidad y proyectaba seguridad a un mundo único y globalizado.

Esta sensación de seguridad, sin embargo, no duró mucho tiempo. El sistema internacional se vio afectado por varios hechos que desfiguraron no solo el paradigma, sino que también alteraron el equilibrio de poder de las potencias (en adelante, potencias tradicionales) a nivel económico y político. Se puede decir que uno de los grandes cambios fue el desacoplamiento de los sistemas políticos y económicos.

Tanto a nivel político como económico, ciertos acontecimientos relevantes cambiaron el rumbo del sistema internacional y abrieron nuevos paradigmas. A nivel político, los atentados del 11 de setiembre y la guerra en Irak (o Segunda Guerra del Golfo, IIGG) marcaron cambios importantes en la manera como las potencias debatían sobre la posibilidad de llevar al mundo a una guerra. Solo tres de ellas se embarcaron en dicha aventura: EE. UU., Reino Unido y España; el resto del mundo tuvo la oportunidad de guardar sus reservas. Primer cambio en el sistema: los demás países ya no estaban sujetos a la política exterior de las potencias tradicionales. En este caso, desde la Unión Europea hasta los países africanos se mostraron reticentes a apoyar la invasión de Irak y sus consecuencias.

En el plano económico, las crisis se volvieron internacionales: estas afectaron no solo a los países donde se originaban, sino también a todo el globo. Desde la crisis asiática, la inestabilidad económica ha sido una constante, sin que nadie pueda detener o aminorar los efectos negativos.

La política internacional define estos escenarios como anarquía: ningún agente tiene el poder absoluto de controlar ni de forzar a los otros agentes a respetar las normas de alcance mundial; no hay agente jerárquico capaz de hacerlas cumplir. Asimismo, dentro de este contexto, la legitimidad de las potencias tradicionales y las instituciones que utiliza son puestas en jaque, con lo cual se ponen en duda su accionar y su credibilidad.



Collage: E. Ch.

A todo esto, ¿podemos pronosticar lo que se viene para los próximos años?

Los BRIC y los nuevos esquemas de integración

El 2003 fue un año simbólico para el mundo. A pesar de que el centro de atención estuvo en Medio Oriente a causa de la guerra en Irak, otros hechos pasaron desapercibidos, como el nacimiento de los BRIC. Durante el 2003, Jim O'Neill, economista del Goldman Sachs, pronosticó que el mundo cambiaría en los próximos 50 años: ya no estaría dominado por los Estados Unidos; los países europeos quedarían relegados; y las nuevas potencias que dominarían al mundo, gracias a su capacidad económica, serían Brasil, Rusia, India y China.

A diez años de su informe *Soñando con los BRIC (Dreaming with the BRICs)*, muchos de los pronósticos hechos por Jim

O'Neill no han estado tan lejos de la realidad; sin embargo, es válido preguntarse si los BRIC se hallan en la capacidad de poder rescatar el concepto de legitimidad internacional con el fin de poner orden en el sistema internacional.

¿Qué hay de bueno en los BRIC?

Sin duda, los BRIC se han convertido en el motor económico del mundo, pero ¿qué otros aspectos positivos tienen? Esta es una pregunta relevante para el mundo. Muchos ven con buenos ojos las posibilidades de mercado que presentan estos cuatro países. Con seguridad, puede decirse que su expansión hace que el resto de economías emergentes se vean encadenadas, lo que reforzaría el intercambio comercial internacional.

En otro plano —aunque con una perspectiva de largo plazo—, dado que se trata de cuatro países, se entiende que consti-

Los BRIC han hecho posible que otros agentes se vuelvan más relevantes dentro del contexto mundial. La banca internacional ha cobrado preponderancia, asimismo, el reconocimiento de estas instituciones financieras les ha permitido a los BRIC y otras potencias emergentes ganar legitimidad en el sistema internacional.

tuyen cuatro identidades distintas, en comparación con lo que ocurrió desde la Guerra Fría, cuando el modelo era parecerse más a un “occidental pro mercado”. En este caso, los BRIC se presentan como países con identidades bien cimentadas y rasgos culturales fuertes. Esto impacta, obviamente, en el mundo globalizado, pues los BRIC se muestran hábiles en respetar los espacios culturales y de identidad en los países donde invierten, lo cual les permite ingresar con facilidad a nuevos mercados y, a su vez, ganar favores políticos en la esfera internacional: China pudo, de esta manera, ser reconocida como una economía de libre mercado en la Organización Mundial del Comercio.

Los BRIC han hecho posible que otros agentes se vuelvan más relevantes dentro del contexto mundial. La banca internacional ha cobrado preponderancia, asimismo, el reconocimiento de estas instituciones financieras les ha permitido a los BRIC y

otras potencias emergentes ganar legitimidad en el sistema internacional. Reflejo de esto es la importancia del Goldman Sachs y de sus predicciones sobre los BRIC. El mundo ya no está circunscrito a los estados y sus intereses políticos: la banca internacional participa en dicho análisis y bajo criterios de ganancia económica.

Finalmente, los BRIC han podido acceder a una cuota de poder. Su participación en el Fondo Monetario Internacional (deslegitimizado por su poca capacidad de rescate desde la crisis asiática) ha adquirido un mayor peso en los últimos años, y gracias a ello los BRIC han podido aplicar el poder de veto sobre las condiciones impuestas por el Fondo cuando consideraban que dichas recomendaciones eran perjudiciales para el sistema económico.

Sin duda, hay varios elementos que hacen de los BRIC un elemento de estabilidad en el sistema internacional. Pero ¿constituyen una fuerza política capaz de mantener las reglas de juego claras? No todo lo que brilla es oro.

¿Y lo malo?

Los BRIC acarrearán una serie de problemas, justamente a causa de sus aspectos positivos. En primer lugar, la cuestión de la identidad hace mucho más confuso el tema de la integración y la coordinación de políticas (si es que buscan proyectar un elemento de uniformidad). Podemos afirmar que el respeto a la identidad de cada uno de sus miembros hace que el proceso de construcción como grupo sea complicado y no concreto en el largo plazo.

Otro aspecto que se debe tomar en consideración es qué criterios deben predominar para definir a un BRIC. Muchos han argumentado que podrían ser los criterios geográficos; sin embargo, en comparación con otros procesos de unificación, los BRIC incluyen a una potencia no colindante: Brasil. ¿Cómo se articularía, entonces, dicho país en los BRIC? Los mecanismos de cooperación deben fungir de articuladores en este proceso, y ello se puede evidenciar en las reuniones de los BRIC,



M/F.

cómo se han reforzado dichos componentes en espacios científicos, artísticos y humanitarios.

A nivel político, los BRIC se hallan en estado incipiente. Sin duda, prevalecen el pragmatismo y el realismo político. Por ejemplo, aún se percibe a Rusia como una sociedad muy politizada en la que priman factores de conveniencia —o “realistas”, como se suele decir en política internacional—, mas no de cooperación. Es difícil pensar en Rusia como una sociedad abierta a estrechar lazos con China, India o Brasil. Lamentablemente, Rusia no encuentra nada en común con estos países.

Siguiendo con el tema político, mientras que en otros modelos de integración, como la Unión Europea, se aprecia un criterio de uniformidad —la mayoría son monarquías constitucionales o democracias saludables—, en el caso de los BRIC, Chi-

na, a pesar de su liberalismo económico, es todavía un sistema autoritario de partido único. En Rusia, la reciente reelección de Putin ha comenzado a mostrar las debilidades de la democracia en este país, la cual venía ya dando señales de una corrupción institucionalizada. En este caso, tanto India como Brasil, estados democráticos, no generan un valor agregado al conjunto, y ello hace que los BRIC, a nivel político, no se vean como una entidad confiable.

Por último, en materia económica, aunque el mundo —y en especial la banca internacional— alaba los resultados obtenidos por los BRIC, hay mucho por hacer al respecto. Solo una de dichas economías presenta una evolución interesante: Brasil. Este país muestra dinamismo y, lo más importante, una economía diversificada que le permitirá transformarse a largo plazo en una potencia digna de tenerse en cuenta. A pesar de lo apabullante que puede ser la

En los últimos años se ha podido apreciar cómo los BRIC han dejado de lado la cuestión económica y saltado a la arena política. Hace poco respaldaron a Irán en el desarrollo de su programa nuclear, desafiando abiertamente la política exterior de los EE. UU.

economía China, esta se basa en recursos del exterior, como minerales y petróleo (no sorprende la gran inversión que efectúa en África en busca de recursos). Brasil, en cambio, puede ser considerado un país que cuenta con sus propios recursos, los cuales, además, utiliza eficientemente, pues Sudamérica no presenta una amenaza real en comparación con las regiones del Este y del Sudeste Asiático, donde una parte significativa de los ingresos se destinan a la producción o compra de armamento o al desarrollo de la capacidad nuclear.

Sin temor a equivocarnos, podemos decir que los BRIC tienen un largo camino por recorrer.

¿Son los BRIC un nuevo modelo de regionalismo?

Luego de presentar de manera sucinta los aspectos positivos y negativos que muestran los BRIC, veamos qué posibilidades tienen estos países de afianzar su poder y legitimidad en el sistema internacional.

Desde el 2009, los BRIC han consolidado una serie de reuniones caracterizadas por su tono político y que tuvieron como ob-

jetivo estrechar los lazos de cooperación; sin embargo, ¿qué buscan proyectar los BRIC en dichas reuniones? ¿Alguna nueva forma de regionalismo?

Los modelos de regionalismo siempre se han centrado en acuerdos económicos y políticos; tales han sido los casos de la Unión Europea, el Mercosur, la APEC y otros más; sin embargo, los BRIC aún no han llegado a una cohesión de las mismas características: el enfoque que ellos han establecido es un regionalismo pragmático.

¿Qué significa esto? Que los BRIC solo constituirán una fuerza en el mundo ante temas o situaciones específicas. La última crisis financiera internacional, por ejemplo, ha sido para los BRIC un motivo para pronunciarse de manera conjunta. En sus primeras declaraciones, protestaban por la ineficacia de las potencias tradicionales al afrontar la crisis y por la manera como el mal uso de las instituciones internacionales ha perjudicado la legitimidad del sistema internacional. En la tercera reunión, celebrada en Sanya (China), se dio un paso más allá: los BRIC exigían un cambio en el sistema económico internacional a través de instituciones como el Fondo Monetario Internacional.

Evidentemente, los BRIC han avanzado en esa línea, mas no en otros ámbitos del sistema internacional, lo que hace que su regionalismo busque solucionar problemas específicos. Esto, sin duda, puede resultar mucho más eficiente que los bloques regionales tradicionales, al interior de los cuales son necesarias asambleas y acuerdos políticos bajo la mesa. El tipo de regionalismo aplicado por los BRIC es pragmático: no se proponen entrar en discusiones que compliquen la situación.

Esta característica puede ser el indicador de una nueva visión de la política internacional y, en cierta medida, significar el hundimiento de algunos foros internacionales como la Organización Mundial del Comercio, dentro de la cual se siguen debatiendo aún las consecuencias de la ronda de Doha (¡aún no concluida!).

Los BRIC están aprovechando espacios en el sistema internacional donde la inefi-

ciencia y la poca legitimidad sean los problemas centrales. Esto les aseguraría una presencia en el entorno internacional y les permitiría ser un referente para establecer nuevas reglas de juego en dichos espacios.

Los BRIC y su proyección en los próximos años

Luego de la descripción hecha líneas arriba, vale preguntarse cuál es el futuro de los BRIC. He mencionado a lo largo del artículo que hay mucho camino por recorrer; una apreciación concluyente sobre los BRIC sería errónea e inconclusa; sin embargo, no se puede negar la importancia que están ganando en el terreno internacional. Incluso los EE. UU., en declaraciones recientes, los han considerado “socios estratégicos” (aunque no han especificado en qué temas).

En los últimos años se ha podido apreciar cómo los BRIC han dejado de lado la cuestión económica y saltado a la arena política. Hace poco respaldaron a Irán en el desarrollo de su programa nuclear, desafiando abiertamente la política exterior de los EE. UU. Esto ha tenido repercusiones en el plano internacional y ha reforzado la posición de Irán en Medio Oriente, y ha sido, además, una movida simbólica de los BRIC con el objetivo de legitimar su posición en el mundo globalizado.

De ser el caso, los BRIC estarían buscando la posibilidad de convertirse en el nuevo balance de poder que contrarrestaría el poder hegemónico (y desgastado) de los EE. UU., lo que podría constituir un saludable ejercicio para el mundo.

Con ello en mente, el multilateralismo sería una visión que vendría a ser adoptada por varios países; sin embargo, en la actualidad las instituciones que promocionan dicho accionar se encuentran estancadas en paradigmas de la Segunda Guerra Mundial. Por el momento, no hay indicios por parte de ningún Estado de cambiar ese modelo, lo cual puede dificultar aún más las cosas.

Existe la posibilidad de que los BRIC sean una especie de regulador del sistema,

pero, en ese sentido, primero habría que definir qué sistema de reglas se va a regular y cuáles serían los estados afectados, lo cual implica una tarea muy compleja para un grupo recién formado.

Conclusiones

En los últimos 50 años, el mundo ha sufrido una serie de cambios. Desde un paradigma bipolar a uno de multipolaridad. En medio de esta transformación, las concepciones de poder y legitimidad atribuibles a una sola nación ha dejado de ser tales. Ahora, estas características son compartidas por varias naciones, lo que indica que el sistema internacional está en busca de establecer un balance de poderes que permita reducir la inestabilidad en el mundo. Es muy prematuro decir si ello funcionará en el largo plazo; sin embargo, hay que estar expectantes a futuras intervenciones de dichas potencias emergentes.

La concepción clásica de regionalismo fronterizo ha sido puesta en debate con la aparición de los BRIC. El modelo que ellos representan como potencias emergentes es un regionalismo funcional basado en sus capacidades económicas, mas no políticas.

Este modelo permite la existencia de infinidad de formas regionales, que no solo deben tener un criterio geográfico, como los modelos de la Unión Europea, el APEC, el Mercosur y los diversos TLC. Ahora es posible ver qué potencialidades existen más allá de dichos criterios. En ese sentido, hay oportunidades para todos; es cuestión de ver cuáles son las bases políticas y económicas para buscar una relación con otro Estado.

Es ahora cuando el mundo debe establecer nuevos y sofisticados mecanismos de cooperación para que ello fortalezca nuevas alianzas. Sin duda, el siglo XXI se presenta como un mundo semirregionalizado y de alta cooperación; sin embargo, es importante hacer hincapié en que el camino es largo y no va a ser fácil, pues se requiere de mucha maniobra política. Esperemos estar a la altura de ello.