

# Perspectivas y desafíos de los BRICS (y de IBSA) como grupo de cooperación Sur-Sur

## *Perspectives and Challenges of the BRICS (and IBSA) as a South-South Cooperation Group*

RAFAEL EDUARDO MICHELETTI\*

Fecha de recepción: 13/12/2018 Fecha de aceptación: 24/02/2019

En el presente artículo se analizará la proyección y perspectiva a futuro de los BRICS (y de IBSA) como grupo de cooperación Sur-Sur. Al efecto, se buscará identificar sus convergencias y puntos de conflicto estructurales, atendiendo a factores tanto domésticos como sistémicos. Se hará especial hincapié en la incidencia de la naturaleza de los sistemas políticos. Los principales desafíos y debilidades estructurales de los BRICS de cara al futuro, que se identifican y analizan en el artículo, son: sistemas políticos de diferente naturaleza; diferencia de peso o influencia en el tablero internacional; rivalidades internas; creciente dificultad para utilizar la categoría de cooperación Sur-Sur como mecanismo discursivo legitimador; divergencias comerciales; disonancias en materia ambiental; y, por último, disímil status nuclear.

**Palabras clave:** cooperación, Sur, BRICS, IBSA, democracia

*In this article, I analyze the projection and future perspective of the BRICS (and IBSA) as a South-South cooperation group. To this end, I seek to identify their convergences and structural conflicts, attending to both domestic and systemic factors. Special emphasis will be placed on the impact of the nature of political systems. The main structural challenges and weaknesses of the BRICS, which are identified and analyzed in the article, are: political systems of different nature; difference of weight or influence in the international board; internal rivalries; growing difficulty in using the category of South-South cooperation as a legitimating discursive mechanism; commercial divergences; dissonance in environmental matters; and, finally, dissimilar nuclear status.*

**Keywords:** cooperation, South, BRICS, IBSA, democracy

\* Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina.

## INTRODUCCIÓN

Si bien el nacimiento del concepto “BRICS” (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) fue bastante azaroso, debido a un análisis económico-financiero mayormente coyuntural<sup>1</sup>, la posterior articulación política del grupo, en especial a partir de la crisis financiera de 2008, le concedió una significación más profunda. En qué medida la difusión del concepto brindó resonancia a una articulación política coyuntural, y en qué grado dicha articulación se cimentó en factores y tendencias más estructurales, es algo imposible de saber con plena certeza, aunque es factible realizar una aproximación. En este sentido, en el presente artículo se intentará analizar la proyección a futuro y la perspectiva de los BRICS (y de IBSA: India, Brasil y Sudáfrica) como grupo de cooperación y de articulación política, y en particular como grupo de cooperación Sur-Sur. Al efecto, se buscará identificar sus convergencias y puntos de conflicto estructurales, atendiendo a factores tanto domésticos como sistémicos.

## COOPERACIÓN SUR-SUR

Se puede decir que existen dos grandes tendencias o corrientes en la definición de la cooperación Sur-Sur. Una corriente, que podríamos denominar “amplia”, entiende que, para que exista cooperación Sur-Sur, es suficiente con que los Estados involucrados no sean países “desarrollados”. Es decir, deben ser países de renta media o baja, o “en vías de desarrollo”. Se suele sentenciar, en este caso, que la cooperación Sur-Sur consiste en cualquier tipo de cooperación existente entre dos o más países en vías de desarrollo (Bobiash, 1992, p. 6).

Por el contrario, desde otra mirada, que podríamos denominar “restringida” o “específica”, se agregan uno o varios requisitos adicionales para hablar de cooperación Sur-Sur. Ejemplos de estos requisitos adicionales pueden ser la finalidad del desarrollo, lo que convertiría a la CSS en un subtipo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); la búsqueda de la alteración o quiebre del orden hegemónico imperante en el plano internacional o, en forma más moderada, el incremento de la influencia en la estructura institucional global; y, finalmente, otro ejemplo es el requisito de la estructura o naturaleza horizontal de la cooperación, derivada del status internacional similar entre las partes (Costa Leite, 2012, p. 5) (Lechini, 2014, pp. 11-12) (Lechini, 2015, p. 77).

Se adoptará aquí una postura restringida moderada, que por ser intermedia resulta equilibrada. Se busca así evitar el exceso de amplitud

<sup>1</sup> El término BRICS fue creado por un economista de Goldman Sachs en 2001 para indicar hacia dónde podrían dirigirse los capitales, como lo había hecho en los noventa Garten cuando acuñó los BEM.

en la definición, que le quitaría especificidad a la cooperación Sur-Sur, como así también una definición demasiado pretenciosa. Esta última opción desembocaría en la poca aplicabilidad y utilidad del concepto, así como en un dogmatismo ajeno a las revelaciones empíricas, como ha sido señalado respecto de las miradas desde el paradigma de la dependencia (Costa Leite, 2012, p. 24).

Se ha dicho, en esta línea intermedia, que el concepto “Sur” 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” (Lechini, 2015, p. 77).

Vemos así que, desde esta perspectiva, el concepto Sur encierra un doble status periférico, tanto económico como político, pero no necesariamente provisto de un contenido anti-hegemónico. También se ha expresado que: “La CSS (...) parte del supuesto de la convergencia de intereses relacionados principalmente con alcanzar objetivos de desarrollo y con constituir alianzas a nivel global a los efectos de incidir en las cuestiones globales” (Lechini, 2015, pp. 77-78).

Si bien la cooperación Sur-Sur (CSS) nace con tintes anti-hegemónicos, afincada en una oposición dicotómica entre Sur y Norte y teniendo como precursor al Movimiento de No Alineados (Sá e Silva, 2009), en los últimos años ha renacido con una perspectiva más pragmática, priorizándose el objetivo del desarrollo en igualdad de condiciones.

La CSS al desarrollo promueve la transferencia de conocimientos con énfasis en la capacitación de recursos humanos, empleo de mano de obra local y concepción de proyectos que tengan en cuenta las particularidades del país, aportando su “tecnología tropicalizada”. Es decir, se encuentra libre de condicionalidades y funciona a partir de las solicitudes de los interesados, partiendo de la premisa de que el respeto a la soberanía y el desarrollo de las capacidades locales es fundamental para la absorción efectiva de los conocimientos. (Lechini, 2014, pp. 11-12).

Es preciso destacar que algunos aspectos que han sido identificados como distintivos o propios de la CSS, se encuentran plasmados en la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (2005), como la idea de la participación local y el fomento de capacidades locales. Esto nos habla de que, en muchos casos, sus notas distintivas son parte de lo que podrían considerarse “adaptaciones evolutivas” de la cooperación, fruto de la experiencia acumulada, más que algo exclusivo de la CSS.

En cualquier caso, puede afirmarse que la CSS tiene ciertos rasgos acentuados de horizontalidad, debido a la mayor paridad de las relaciones.

Este rasgo tiene que ver, también, con la naturaleza más multipolar y abierta del orden internacional actual.

Empero, existen diversas perspectivas o enfoques desde los cuales puede entenderse el desarrollo. La tendencia hacia una cooperación más pragmática y menos ideológica tuvo un punto cúspide en la década de los 90, cuando parece haberse caído en una suerte de economicismo que dejaba fuera de la mira lo social e institucional.

Durante esta década, la cooperación entre países en desarrollo no se definió como un elemento de cambio del orden mundial, sino como un vehículo más de adaptación al orden económico neoliberal que se imponía como modelo triunfante tras la caída de la URSS. (...). La adaptación a este orden económico implicaba dejar un mayor espacio para la acción del mercado y reducir la acción del estado como motor y planificador del desarrollo. Bajo esta idea, se abogaba por una mayor articulación entre cooperación técnica y económica, lo que en la práctica significó subordinar la primera a la segunda. (Colacrai y Kern, 2009, pp. 15 y 17).

Como se ha dicho, aún no se ha logrado un amplio consenso en torno a la expresión “Cooperación Sur-Sur” (Lechini, 2009, p. 67). Más aún, “encontramos en la actualidad una importante dispersión conceptual” (Colacrai y Kern, 2009, p. 24). Sin embargo, parece haber acuerdo en que, en las últimas décadas, se detecta un auge de la Cooperación Sur-Sur (Stunkel, 2013, p. 2), alimentada también por la superación del enfoque economicista y por el ascenso de los países emergentes.

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 un proceso de internacionalización de actores gubernamentales, que en muchos casos fueron acompañados por actores privados. (Lechini, 2015, pp. 78-79).

Es preciso, entonces, intentar aclarar “la pertinencia de concebir como cooperación Sur-Sur las acciones de los emergentes (...) tanto en el marco de sus propias vinculaciones como en las relaciones con el resto de los países en desarrollo” (Lechini, 2015, p. 74). En esta línea, se puede decir

que, en un mundo complejo y cambiante, se hace necesaria una clasificación un poco más profunda y abarcadora. “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” (Lechini, 2015, pp. 75-76).

Las políticas internacionales de cooperación para los llamados “países de renta media”, en tanto economías emergentes, suelen proponer un esquema relacional similar al del régimen de cooperación norte-sur (donante/receptor con sus correspondientes asimetrías), pero con un contenido temático destinado a generar contextos macroeconómicos estables, más que a resolver las “cuestiones sociales” del desarrollo de dichos países. (Colacrai y Kern, 2009, p. 23).

Al respecto, se ha añadido que “un grupo de países que accede a la semi-periferia, que se reconocen a sí mismos como ‘economías emergentes’, hacen variar el mapa del ‘Sur’ y su conceptualización se vuelve más difusa”; así como también que “emerge de modo relevante la discusión relativa a los denominados países de renta media” (Colacrai y Kern, 2009, pp. 18 y 23). Más aún: “Las pretensiones de los países en desarrollo ‘más grandes’ de representar al mundo subdesarrollado en su conjunto encierran el peligro de suponer, de forma errónea, que todos los países del Sur poseen una misma visión en todos los asuntos comerciales” (Giaccaglia, 2008, p. 2).

Todo esto pone en tela de juicio la naturaleza de cooperación Sur-Sur de los BRICS. Así, no sería descabellado pensar que, de alguna forma, el auge de la cooperación Sur-Sur no necesariamente incluiría el fortalecimiento de los BRICS como uno de sus correlatos. Asimismo, cabe pensar que el discurso de la cooperación Sur-Sur, como mecanismo legitimador del propio accionar, podría dejar de tener el efecto pretendido.

#### EL COMPONENTE IDEOLÓGICO DEL CONCEPTO “SUR”

Antes de pasar al objetivo central del presente texto, es preciso profundizar un poco más sobre el concepto de “Sur”, analizando su componente ideológico. Si bien en los últimos años la concepción de la CSS ha tendido a una visión más desarrollista y pragmática, es indudable que permanece, en muchos casos, la influencia de su contenido ideológico original (Costa Leite, 2012, p. 23). Ser conscientes de ello ayudará a un uso más preciso de dicha categoría de análisis.

Vimos, al inicio, que el concepto “Sur” encierra un doble status periférico, tanto económico como político. Al subdesarrollo económico y social

se le agrega una relativa debilidad a la hora de influir en las reglas del orden internacional y en las decisiones de los organismos multilaterales.

Este sentido de una exclusión económica y política ha llevado, en ocasiones, a una crítica hacia la concepción del desarrollo y hacia la naturaleza de las prácticas políticas y económicas del Norte. Así, en ocasiones, el concepto “Sur” ha servido para reforzar un elemento de identidad estructurado alrededor de una crítica o denuncia del status quo y de las categorías de análisis imperantes. “La noción de ‘sur’ constituiría una identidad basada en una realidad estructural compartida y diversa y no basada en la promesa de avanzar en un camino evolutivo lineal, donde los países se ubican en una escala de ‘grados’ o niveles de desarrollo” (Colacrai y Kern, 2009, p. 34).

La búsqueda del desarrollo sería un componente integrante de la “identidad” del Sur (Colacrai y Kern, 2009, p. 9). Sin embargo, en ocasiones se trataría de una concepción del desarrollo diferente de la tradicional, supeditada a una lucha anti-hegemónica prioritaria que sería condición previa:

Los países en vías de desarrollo levantan posiciones económicas y políticas de crucial importancia en la arena internacional; y el rol cada vez más importante del Sur es una tendencia irrevocable. Con el fin de fortalecer aún más sus posiciones en la política global y en la lucha económica, estos países necesitan desarrollar estrategias que les aseguren su emancipación económica, política y cultural del Norte. (Ogwu, 1982, p. 36).

Desde esta mirada anti-hegemónica, el vocablo “Sur” evoca imágenes románticas de lejanía, simpleza, hasta pureza. Parece percibirse como una traición el hecho de que un país del “Sur” adquiera los estándares o patrones de comportamiento del “Norte”. Del mismo modo, la “cooperación Norte-Sur” suena intrínsecamente sospechosa o contradictoria. Algo similar ocurre con la idea de “cooperación Sur-Sur triangular”, que parece a simple vista una farsa. El Norte habría dejado de ser un modelo a imitar y habría pasado a ser un enemigo a combatir.

Es importante, entonces, tener presente el elemento ideológico que existe originalmente en el concepto “Sur”. No se trata de pretender eliminar lo ideológico, sino de ser conscientes de ello para comprender mejor las articulaciones discursivas y las conductas emparentadas con ellas. La identificación de este componente ideológico permitirá racionalizarlo y moderarlo para impedir que se caiga en su exacerbación, lo que podría alejarnos de un sano pragmatismo orientado a favorecer el desarrollo económico y social que nuestros pueblos tanto necesitan. Cabe recordar que pragmatismo no se opone a idealismo, sino a dogmatismo.

Se ha dicho que “hoy existen nuevos alcances teórico-políticos que conciben la realidad como una dinámica de cooperación horizontal y alternativa, la cual implica la deconstrucción del orden internacional inmutable y esencialista que se ha querido proyectar con el fin de la Guerra Fría” (Delgado Caicedo y Sáenz Peñas, 2010, p. 24).

Desde una mirada anti-hegemónica, una nación que se sienta parte del “Sur” no aspirará, en principio, a integrarse con el “Norte”, sino, en todo caso, a combatirlo para quebrar el sistema o alterar radicalmente las reglas de juego. Se basa en una crítica del sistema mundial, comúnmente identificado con la democracia liberal, la globalización y el capitalismo (es decir, con la modernidad), más allá de que cabe dudar de que efectivamente exista un capitalismo mundial cuando no existe un Estado planetario que imponga un sistema u orden unificado en todo el Globo. Lo que se combate, desde el punto de vista anti-hegemónico e ideológico de la CSS, no es un sistema propiamente dicho, sino un orden espontáneo basado en una hegemonía global de las democracias liberales, en el marco de la ausencia de un sistema político u orden mundial unificado.

La Cooperación Sur-Sur, como proceso en construcción, significa diferentes cosas para distintos actores y por lo tanto no hay una comprensión unificada, un solo relato. Para los actuales gobiernos de, por ejemplo, Venezuela, Bolivia o Irán, la cooperación Sur-Sur puede ser vista como un romance en donde el enemigo es la globalización neoliberal sostenida por Estados Unidos, el gran culpable de todos los males. (Lechini, 2009, p. 77).

De hecho, desde cierta perspectiva, se ha marcado como un error o falla de la mayor parte de la CSS actual la falta de voluntad de cambiar la estructura del sistema internacional (Delgado Caicedo y Sáenz Peñas, 2010, p. 27). Incluso se ha llegado a hablar de un “imperialismo” (Tickner, 2003) cultural por el hecho de que, al nacer la disciplina de las Relaciones Internacionales en los países centrales, en particular Estados Unidos, inevitablemente su estudio conllevaría una masiva “importación” de conceptos ajenos a nuestra cultura e idiosincrasia. Esto lleva a una suerte de estado de sospecha y de prejuicio entre las comunidades científicas de un país y de otro cuando, paradójicamente, el propio concepto de “Sur” nace en el “Norte” (Lechini, 2009, p. 65).

Otro riesgo de la no racionalización y no moderación del componente ideológico del concepto “Sur” es la posible ingenuidad en relación con los fines y efectos de la cooperación desarrollada por las potencias emergentes:

La hipótesis de que las economías menos avanzadas podrían progresar mediante la desvinculación de las economías avanzadas

sigue siendo válida para algunos proponentes. (...). Muchos análisis de la cooperación Sur-Sur se basan en la hipótesis implícita y algo vaga de que el comercio entre los Estados del Sur sería menos explotador que el comercio entre el Sur y el Norte; y en la creencia de que las interacciones económicas entre los Estados del Sur serían más sensibles a las necesidades de desarrollo del Sur. (...). A menudo se considera que el comercio Sur-Sur es invariablemente positivo: no debe ser perturbado y debe ser ciertamente reforzado. Cualquier medida que pueda disminuir el flujo de comercio Sur-Sur se ve negativamente, casi hasta el punto de evitarse a toda costa. (...). Sin embargo, esta narrativa no es del todo incontestada. Por ejemplo, los críticos de la suposición de que la cooperación Sur-Sur es siempre beneficiosa para todos los involucrados han señalado lo que ellos llaman la “Arrebatina por África” de los BRICS. (Stunkel, 2013, pp. 2 y 4).

Sería un reduccionismo creer que por ser parte del “Sur” dos países tendrán intereses absolutamente convergentes o necesariamente más convergentes que con respecto a cualquier país del “Norte”. Como se ha expresado, “el tipo de interés que determina la acción política en un momento particular de la historia depende del contexto político y cultural en el que la política exterior es formulada” (Morgenthau, 1962, p. 8).

Y lo anterior ocurre de manera aún más marcada en relación con los donantes emergentes:

También ligado a la premisa de la homogeneidad entre los países del Sur, está el supuesto de que las relaciones entre ellos serían desnudas de dinámicas de poder y de intereses. Los estudios empíricos recientes sobre la CSS apuntan lo contrario: que consideraciones políticas y comerciales influyen también la actuación de los donantes emergentes. (Costa Leite, 2012, p. 25).

El descuido o la sospecha hacia el objetivo del “desarrollo” en el marco de una perspectiva Sur anti-hegemónica ha llevado, a veces, a su lisa y llana negación como fin deseable. Es así que se ha dicho que “el espíritu que guía la cooperación Sur-Sur no está centrado en el afán de acumulación económica” (Colacrai y Kern, 2009, p. 5). Cabe remarcar que la fuerte perspectiva de “Sur” (en su sentido original anti-hegemónico e ideológico) de la política exterior venezolana de las últimas décadas ha sido altamente deficitaria en lo que refiere a favorecer el desarrollo económico y social de su población (Delgado Caicedo y Sáenz Peñas, 2010, p. 30).

En definitiva, la superación del discurso dogmático y anti-hegemónico original de la visión de Sur parece ser, en sí mismo, uno de los desafíos que

tienen por delante los BRICS. Si la visión de la CSS que prepondera a futuro es la desarrollista y pragmática, los BRICS tendrán más posibilidades de utilizar la categoría para favorecer y estimular el “ascenso del resto” (Amsden, 2004) y la nivelación del poder internacional. Sin embargo, si la CSS es vista con un sentido dogmático y anti-hegemónico, probablemente el resultado sea una menor eficiencia a la hora de perseguir el desarrollo.

No se trata de descartar el idealismo, sino de entender que idealismo y pragmatismo van de la mano, ya que el verdadero idealismo es anti-dogmático, porque se materializa en el mejoramiento de la realidad concreta, además de que debería apuntar a la defensa de un orden internacional hegemonizado por sistemas y valores democráticos que maximicen el espacio para la autonomía y dignidad del ser humano.

Desde luego, como profundizaremos más adelante, el enfoque de la cooperación de los BRICS estará fuertemente condicionado por la evolución de sus propios sistemas políticos. Esto nos da la pauta de un potencial creciente distanciamiento entre Rusia y China, por un lado, y los IBSA, por el otro. Pasaremos entonces, ahora sí, a enumerar y analizar de manera más pormenorizada las limitaciones estructurales de los BRICS.

#### LIMITACIONES Y DESAFÍOS DE LOS BRICS

En los tiempos recientes, han emergido dudas sobre la capacidad de proyección y de sostenimiento a futuro de los BRICS como grupo político (Brütsch y Papa, 2012). Esto se debe a una serie de disonancias que han quedado evidenciadas entre sus respectivos intereses y sus estrategias de inserción en el orden internacional.

Algunas de las actuales o potenciales limitaciones de los BRICS para coordinar su accionar en el plano internacional, que han sido mencionadas, son: 1) divergencias comerciales (OMC); 2) divergencias en materia ambiental; 3) disímil status nuclear; 4) rivalidades internas (India y China); 5) sistemas políticos de diferente naturaleza; y 6) diferencia de peso o influencia en el tablero internacional. Entre otras, estas circunstancias serían las que estarían dando lugar a unos BRICS relativamente frágiles, con falta de objetivos comunes claros y con una marcada tendencia hacia el comportamiento retórico (Giaccaglia, 2008, p. 8) (Brütsch y Papa, 2012) (González, 2015).

Parte del discurso de los BRICS se ha nutrido de la categoría de “cooperación Sur-Sur” como mecanismo legitimador y como medio de convencimiento acerca de lo estratégico y sustentable de dicha cooperación. Ahora bien, cabe preguntarse, como se hizo con antelación, si de verdad se puede hablar de los BRICS como ejemplo de cooperación Sur-Sur. No es casual que se haya resaltado que “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” (Lechini, 2015, p. 79).

Más allá de lo anterior, y de las limitaciones mencionadas, interesa aquí resaltar la complejidad relativa a la diferencia de naturaleza de los sistemas políticos de los BRICS, que se postula como la más profunda y estructural de todas. Si bien ninguno de los Estados que integran el grupo en cuestión pueden identificarse como democracias “modelo” o “de alta calidad”, hay una diferencia de tendencia muy marcada entre, por un lado, Rusia y China y, por otro, India, Brasil y Sudáfrica (IBSA).

Si nos basamos, a mero modo ejemplificativo, en el prestigioso Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit ([www.eiu.com](http://www.eiu.com)) del año 2016, India está en el puesto 32 con un puntaje de democracia de 7.81 (sobre 10), Sudáfrica en el puesto 39 con un puntaje de 7.41 y Brasil en el puesto 51 con un puntaje de 6.90. Como vemos, las diferencias entre estos tres países no son muy grandes y pueden perfectamente caer dentro del margen de error propio de toda cuantificación de un fenómeno complejo y cualitativo como lo es la democracia. Por el contrario, Rusia figura en el puesto 134 con un puntaje de 3.24 y China en el puesto 136 con un puntaje de 3.14.

Vemos así que las diferencias son notorias. Este factor, más allá de que pueden intervenir otras variables, parece tender a favorecer mayor convergencia de intereses entre los IBSA, por un lado, y entre Rusia y China, por el otro, más que entre los BRICS en su conjunto. De hecho, no casualmente, se ha definido a IBSA como “una alineación de países con ideas afines en etapas similares de desarrollo” (Campbell, 2008). Incluso los pronósticos de complicaciones por falta de complementariedad económica parecen haberse demostrado inadecuados en relación con los IBSA (Delgado Caicedo y Sáenz Peñas, 2010, p. 33). Más aún, algunos de sus logros son el ejercicio de una amplia y continua coordinación política, una estructura institucional adecuada, la creciente presencia o participación de las respectivas sociedades civiles y la existencia de perspectivas e intereses convergentes (Giaccaglia, 2012). Esto no implica, no obstante, negar la existencia de ciertas divergencias comerciales (Giaccaglia, 2008, p. 14).

Como se analizó previamente, es probable que la naturaleza del régimen político interno de cada Estado influya en la orientación general de su cooperación. Podríamos imaginar una tendencia favorable a una cooperación más pragmática y desarrollista en el caso de IBSA, así como a un creciente anti-hegemonismo ideologizado y dogmático en los casos de Rusia y China, más allá de que también influyen otros factores. El pragmático ascenso pacífico de China podría ser una mera etapa (larga, por cierto) de un proceso de consolidación como superpotencia mundial autoritaria o totalitaria (a lo cual podría estar encaminándose la fuerte concentración de poder de Xi Jinping).

Ya Aristóteles se percató de que la compatibilidad entre los intereses vitales de los Estados dependía fundamentalmente de su organización política interna:

Los Estados fundados en principios diferentes son siempre enemigos: la democracia, por ejemplo, es enemiga de la tiranía, tanto como el alfarero puede serlo del alfarero, como dice Hesíodo. (...). La monarquía y la aristocracia son enemigas entre sí en razón del principio diferente en el cual se sustentan. Los lacedemonios han derrocado a las tiranías por doquier y los siracusanos aplicaron la misma política mientras vivieron en una república. (Aristóteles, Siglo IV a.C., 2006, p. 217).

De alguna manera, las democracias congenian mejor con otras democracias, y esto parece darse de manera cada vez más marcada en tiempos de avance de la globalización. La mayor distribución del poder y la más fuerte presión de la opinión pública hacen que los Estados democráticos adopten patrones de conducta orientados a un interés más amplio y general, lo cual facilita y torna más sustentable y eficaz la cooperación entre ellos. Si bien, como se dijo, no es el régimen político interno de cada Estado el único factor condicionante de su conducta exterior, en tiempos de globalización esto parece acentuarse (Kagan, 2008, p. 95).

#### EL ASCENSO DE CHINA E INDIA

Fue Napoleón quien advirtió: “Deja que China duerma porque, cuando despierte, sacudirá el mundo”. El gigante asiático ha sido tradicionalmente un imperio ensimismado, convencido de su superioridad cultural, su centralidad geopolítica y su autosuficiencia. Sin embargo, desde hace décadas se encuentra conectándose con el resto del planeta, convirtiéndose en un actor cada vez más protagónico del tablero internacional. Esto ha llevado, debido a que el país posee casi el 20 % de la población terráquea, a que se escuchen pronósticos sobre su probable consolidación como superpotencia mundial (Murray, 1998). Como dijo una vez el veterano líder singapurense Lee Kuan Yew: “No es posible pretender que sea solamente otro gran jugador. Es el jugador más grande en la historia del hombre” (Gee, 2004).

Todo esto lleva a preguntarnos si acaso el eventual acceso de China a un status de superpotencia mundial no puede alterar los lazos de confianza y las expectativas recíprocas al interior de los BRICS. Muchas veces se ha destacado la horizontalidad como cualidad distintiva de la

cooperación Sur-Sur, la cual ha funcionado como fuerte mecanismo o discurso legitimador de los BRICS. “[En la cooperación Sur-Sur] no se hacía ninguna referencia a algún grado de concesionalidad y esto marca una diferencia significativa con la cooperación Norte-Sur. La cooperación entre iguales que comparten un lugar desventajoso en la estructura del sistema internacional y que se coopera en pos de beneficios mutuos, excluye esta idea” (Colacrai y Kern, 2009, p. 10).

Más allá de afectar la horizontalidad del grupo (mostrada hasta ahora como una de sus principales virtudes), puede generar una alteración de los intereses y comportamientos de los Estados fruto del cambio en la percepción de su poderío relativo. Si seguimos la lógica del realismo neoclásico, es precisamente el lugar que ocupa el Estado en el sistema internacional la variable explicativa primordial de su comportamiento, al tiempo que actúan, como variables intervinientes, los factores y procesos de decisión internos (Rose, 1998).

Se ha señalado el banco de desarrollo de los BRICS como una iniciativa digna de ser analizada en función de su potencial para fomentar una estructura de poder paralela a la de las democracias liberales lideradas por Estados Unidos (González, 2015). Si bien es cierto que dicha iniciativa, por sí sola, no parece más que adicionar un nuevo elemento a la estructura global ya existente, lo cierto es que involucra un cierto desafío al liderazgo estadounidense por parte de China.

Además, “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” (Lechini, 2015, p. 76). En el tiempo reciente, China ha extendido su influencia a países tan lejanos como Venezuela o Serbia, demostrando una vocación global clara con su proyecto “*One belt, one road*”.

Es cierto, como algunos han marcado, que China tiene importantes desafíos pendientes antes de consolidarse como superpotencia (Hsu, 2017). A mero título ejemplificativo, cabe mencionar que su PBI per cápita fue en 2016 de tan sólo € 7.330<sup>2</sup> (lo que no equivale a una renta muy alta que digamos).

Surge como pregunta, también, cuánto tiempo más durará la estrategia de “ascenso pacífico” de China. De hecho, ya hay muestras o indicios de cierta alteración de las bases de dicho enfoque. La economía china ya no es tan dinámica como antes, y Xi Jinping se encuentra consolidando un esquema de poder bastante concentrado y personalista, que podría poner en riesgo el espíritu pragmático y pacifista de la política exterior china de las últimas décadas. Indicios de esto se han observado en el intento de avance unilateral de China sobre su pretendido mar meridional.

2 Ver: <http://www.datosmacro.com/>.

En definitiva, cabe preguntarse si una eventual consolidación de China como superpotencia mundial, contendiente directo de Estados Unidos, afectaría las bases mismas, tanto pragmáticas como discursivas, del grupo BRICS, por lo menos en su versión o formato actual.

En cuanto al ascenso de India, se trata de un país con el potencial de rivalizar con China por su tamaño demográfico. Dada la juventud de su población, incluso podría superar al gigante asiático en cantidad de habitantes en el mediano plazo.

Sin embargo, las limitaciones de India para acceder al rol de superpotencia son bastante mayores que las de China. Para empezar, su punto de partida es bastante más bajo en cuanto a desempeño económico. Su PBI per cápita es muy bajo, incluso bastante más que el de China, llegando en 2016 a € 1.536<sup>3</sup>. Asimismo, carece de una vocación internacional como la de China, lo cual es reforzado por sus fuertes problemas sociales internos y su condición de democracia (que limita el porcentaje de recursos aplicables a su activismo internacional).

Sin embargo, hay que señalar que el ascenso económico de India, en caso de lograr este país consolidar un Estado de Derecho democrático sólido, podría ser bastante más fuerte y duradero que el de China, debido a eventuales ventajas en materia de legalidad, seguridad jurídica y transparencia. Un país tan poblado como China, sólo que con un "buen clima de negocios", podría ser una tentación demasiado grande para el capital internacional. Así, las rivalidades entre India y China podrían acentuarse y esto minar las posibilidades de acuerdo al interior de BRICS. La India podría, incluso, jugar un rol favorable a las democracias liberales convirtiéndose en un contrapeso de China.

#### BREVE ANÁLISIS DE RUSIA, BRASIL Y SUDÁFRICA

Rusia no es un país desarrollado o de renta alta en términos de su PBI per cápita, que en 2016 fue de apenas € 8.066<sup>4</sup>. Sin embargo, su tamaño territorial y en menor medida demográfico, su historia y *know how* como superpotencia mundial, así como su poderío militar, la colocan como un actor protagónico en el escenario internacional.

Así y todo, Rusia parece estar cerca del límite de su proyección internacional, por lo menos dado su sistema institucional actual. Esto se ve reflejado en una paulatina, por ahora tímida, suplantación de influencia rusa por influencia china, o por lo menos cierta rivalidad creciente, en lugares del mundo como Latinoamérica o los Balcanes.

3 Ver: <http://www.datosmacro.com/>

4 Ver: <http://www.datosmacro.com/>

Dicho esto, cabe imaginar que podrían emerger diferencias crecientes entre Rusia y China. Si Rusia pretendiera liderar a nivel internacional desde un modelo autoritario contestatario frente a las democracias liberales, esto podría llevar a una colisión de intereses con el gigante asiático. “Moscú y Pekín se enfrentaron por la ampliación de los BRICS, y los comentaristas temen que el fracaso de Rusia de estar a la altura de sus grandes ambiciones de poder, en la región de Asia-Pacífico, podría descarrilar el acercamiento entre China y Rusia (Blank 2011)” (Brütsch y Papa, 2012, p. 2).

Empero, también cabe la posibilidad de que Rusia acepte la realidad con un enfoque pragmático, y de que se asuma como un socio sensiblemente menor de China. En este caso, la complementación entre Rusia y China podría llevar a un refuerzo de sus relaciones bilaterales. Rusia podría, incluso, beneficiarse con la transmisión de *know how* o la venta de servicios a China relacionados con su experiencia pasada como superpotencia mundial autoritaria.

Brasil tiene, por su parte, un PBI per cápita bajo, similar al de China y Rusia (de € 7.884 en 2016)<sup>5</sup>. Sin embargo, en las décadas recientes parece haber consolidado un Estado de Derecho democrático sólido, cuyos frutos económicos y sociales todavía estarían por verse. Además, cuenta con una elevada población, sensiblemente mayor a la de Rusia, y con un vasto territorio que se conecta con casi la totalidad de los países de Sudamérica, proyectándolo como una natural potencia regional.

En este sentido, Brasil ha demostrado una gran practicidad en su enfoque de la política exterior (salvo quizás por su política comercial), creando vínculos con potencias y países de los más variados. “Si bien en la mayoría de los casos la relación entre política exterior y cooperación presenta un peso importante de la región, el caso de Brasil se diferencia por su proyección en un escenario global” (Colacrai y Kern, 2009, p. 31). Podría Brasil constituir un motor de sostenimiento o promoción de BRICS, aunque no con una apuesta tan fuerte como para convertirlo en un grupo primordial. De hecho, la apuesta de Brasil por IBSA parece ser mayor que la que ha estado realizando a favor de BRICS en los últimos años.

Por último, se puede decir que Sudáfrica, igual que Brasil, parece encaminada a una tendencia pragmática y democrática (no sin desafíos, desde luego) que, al mismo tiempo, aunque parezca contradictorio, incentivaría y le pondría freno a su acercamiento a los BRICS. Este país posee un PBI per cápita bajo, de € 4.753<sup>6</sup> en 2016 y su población no es tan elevada. Sin embargo, su capital simbólico o “liderazgo moral” a raíz del fenómeno “Mandela”, así como su liderazgo regional, hacen de Sudáfrica una potencia regional con un activismo internacional significativo.

5 Ver: <http://www.datosmacro.com/>

6 Ver: <http://www.datosmacro.com/>

## CONCLUSIONES

En síntesis, se puede decir que los caminos de los integrantes de los BRICS parecen avanzar por rumbos sensiblemente diferenciados. Se ha usado, a este respecto, la expresión de “galvanización de los BRICS” (Brütsch y Papa, 2012, p. 7).

Este grupo ha sintetizado, en un contexto histórico determinado, la dinámica de ascenso, de multipolaridad y de creciente activismo internacional de ciertas potencias emergentes. Es en dicho contexto que han surgido expresiones como “orden interpolar” (Grevi, 2010), “no polaridad” (Haas, 2008) o “el ascenso del resto” (Zakaria, 2008).

En ese marco, era redituable para todos los involucrados aparecer o mostrarse como bloque o “tándem” (Brütsch y Papa, 2012, p. 8), cual placa tectónica ascendiendo visiblemente en el orden internacional. “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” (Lechini, 2015, p. 76).

De hecho, cabe afirmar que el ascenso de los BRICS, tanto en lo económico como en lo institucional, ha sido muy significativo:

Los importantes cambios registrados en las instituciones de la gobernanza económica mundial en los dos últimos años son el reflejo del mayor peso de los BRIC y otros países emergentes en la economía mundial y responden también a su interés por participar más y tener mayor influencia en algunas de las instituciones de la gobernanza económica mundial. Dichos cambios son más difíciles y complejos de llevar a cabo en instituciones donde la representación de los países es un juego de suma cero, como el FMI y el BM, pero aun en este caso ha habido avances muy sustanciales. (Orgaz, Molina y Carrasco, 2011, p. 40).

Sin embargo, avanzado el tiempo, los BRICS distan de tener líneas de acción a largo plazo que puedan percibirse como estructuralmente afines o complementarias. Sintetizando e integrando lo mencionado a lo largo de este texto, entre las principales limitaciones y desafíos de los BRICS (tanto domésticos como sistémicos) cabe mencionar, en orden de importancia tentativo:

1. sistemas políticos de diferente naturaleza (con Brasil, Sudáfrica e India consolidando la democracia y Rusia y China consolidando el autoritarismo);
2. diferencia de peso o influencia en el tablero internacional (en especial el probable ascenso de China como superpotencia mundial);

3. rivalidades internas (principalmente entre India y China, y a futuro podría sumarse la rivalidad entre Rusia y China si el primero no adopta una postura pragmática en relación con el ascenso de China);
4. creciente dificultad para utilizar la categoría de cooperación Sur-Sur como mecanismo discursivo legitimador y promotor de la cooperación realizada por los BRICS;
5. divergencias comerciales (OMC);
6. disonancias en materia ambiental (aunque disminuidas luego del Acuerdo de París); y
7. disímil status nuclear.

En virtud de lo anterior, como se ha expresado, “incluso cuando los BRICS comparten objetivos revisionistas suaves, la cohesión de la coalición y la formación de comunidad son tentativas en el mejor de los casos. En ausencia de objetivos comunes claros, los BRICS abandonan todo menos la retórica del comportamiento de coalición” (Brütsch y Papa, 2012).

Así las cosas, parece a simple vista más viable y sustentable el grupo IBSA, al cual no se le aplicarían casi ninguna de las limitaciones enumeradas precedentemente. Si bien la construcción de cooperación y confianza en el marco de los BRICS puede ser parte de una estrategia de IBSA para perseguir objetivos comunes específicos, como lograr una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, no se debería perder de vista que IBSA podría subsistir como grupo primario y prioritario, dada su aparentemente mayor proyección y sostenibilidad a futuro.

La categoría de “cooperación Sur-Sur” es, a medida que pasa el tiempo, cada vez menos aplicable a los BRICS. Si entendemos que la horizontalidad es un rasgo característico, aunque no definitivo, de la CSS, entonces se puede afirmar que ella ha estado perdiéndose en dicho caso.

Asimismo, cabe agregar que no se ha visto, en la articulación entre discurso y praxis política, en relación con el concepto de cooperación Sur-Sur, una superación de la priorización sistemática del interés nacional.

Quizá el desafío más significativo que encarará el concepto Sur-Sur es la interpretación que cada uno de los participantes hace de sus respectivos intereses nacionales. Todas las naciones definen el objetivo de su política exterior como la protección de su interés nacional. El problema es: ¿en qué medida una concepción estrecha de intereses nacionales puede dificultar las relaciones Sur-Sur? Claramente, las naciones participantes deberán ensanchar su

interpretación de los intereses nacionales para construir las bases del diálogo Sur-Sur sobre realidades concretas. (Ogwu, 1982, p. 36).

Desde luego, esto no quiere decir restarle importancia a los BRICS. De hecho, “a pesar de la desaceleración de China, según las estimaciones del FMI, la participación de BRICS en el PIB mundial aún superará a la del G7 en torno a 2020, al menos a la paridad del poder adquisitivo (FMI 2012)” (Brütsch y Papa, 2012). Ahora bien, todo parece indicar que la capacidad de coordinación y cohesión de los BRICS irá en descenso.

Una concepción pragmática, institucionalista y desarrollista de la cooperación Sur-Sur podría servir, en el entorno mundial del siglo XXI, para cimentar un ascenso conjunto y compartido de las potencias emergentes y los países en vías de desarrollo desde una mirada democrática, favorable (aunque no por eso acrítica) al orden internacional espontáneo surgido de la hegemonía global de las democracias liberales.

En este sentido, la cooperación Sur-Sur no se vería como antagónica con respecto a la cooperación Norte-Sur, sino como complementaria, aprovechando eficientemente los recursos de AOD provenientes del Norte, al tiempo que haría hincapié en el intercambio de experiencias y aprendizajes en materia de consolidación y calidad democrática o fortalecimiento institucional. Aunque ninguno de los IBSA sea una democracia altamente consolidada o de alta calidad, bien pueden suceder que sus fortalezas y debilidades sean diversas en algún punto, y que de ello pueda resultar un intercambio enriquecedor.

Si entendemos que el desarrollo institucional y el fortalecimiento democrático le dan sustentabilidad al desarrollo económico y social, sólo una cooperación Sur-Sur con fuerte perspectiva democrática puede tener verdadero éxito. Sería una cooperación basada en una visión integral y no economicista de las sociedades humanas, que superaría tanto el enfoque neoliberal (insuficiente, reduccionista y cortoplacista) como la perspectiva anti-hegemónica (dogmática y funcional a los intereses de los Estados autoritarios contestatarios frente a la hegemonía global de las democracias).

Los IBSA, más que los BRICS, parecen en condiciones, si se lo proponen, de liderar un proceso semejante. Pues los habilita a ello su condición de democracias emergentes, ya que no se puede transferir lo que no se posee.

## REFERENCIAS

- Amsden, A. H. (2004). *A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora da UNESP. Citado por: Costa Leite, 2012.
- Aristóteles. *La política*. Buenos Aires: Gradifco. Siglo IV a.C. (2006).
- Blank, S. (2011). "Towards a New Chinese Order in Asia: Russia's Failure". *NBR Special Report*. Seattle, WA: The National Bureau of Asian Research. Citado por: Brüttsch, Christian y Papa, Mihaela, 2012.
- Brüttsch, C. y Papa, M. (2012). "Deconstructing the BRICS: Bargaining coalition, imagined community or geopolitical fad?". *Centre for Rising Powers (CRP)*. Department of Politics and International Studies, University of Cambridge, Working Paper, núm. 5.
- Bobiash, D. (1992). *South-South Aid. How Developing Countries Help Each Other*. Palgrave Macmillan UK. Citado por: Costa Leite, Iara. (2012). "Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos". *Observador On Line*. Observatorio Político Sul-Americano, IESP/UERJ, Vol.7, núm. 3, marzo, Río de Janeiro.
- Campbell, Z. (2008). "IBSA: Overview and Perspectives". Documento presentado en: *III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Seminario IBAS-Brasilia. Fundacao Alexandre de Gusmao. Citado en: Delgado Caicedo y Sáenz Peñas, 2010, p. 32.
- Colacrai, M. y Kern, A. (2009). "Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo". DT N° 1 sobre Cooperación Sur-Sur. DGCIN, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, Buenos Aires.
- Costa Leite, I. (2012). "Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos". *Observador On Line*, Observatorio Político Sul-Americano, IESP/UERJ. Vol. 7, núm. 3, marzo, Río de Janeiro.
- Delgado Caicedo, J. y Sáenz Peñas, A. (2010). "Cooperación Sur-Sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia". *Surmanía*. Edición Especial Diálogo Sur-Sur, núm. 4, Bogotá.
- Gee, M. (2004). "China Rising: Get ready for China's century". *Globe and Mail*. Disponible en: <http://v1.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20041022.wxchi-empire1023/BNStory/Front/>
- Giaccaglia, C. (2008). "Las dificultades de la cooperación Sur-Sur. India, Brasil y Sudáfrica en la OMC: ¿defensores del Sur o socios del Norte?". *Reflexiones Políticas y Sociales*. Centro de Estudios para la Democracia Social. Año 9, núm. 1.
- \_\_\_\_\_ (2012). "IBSA India, Brasil y Sudáfrica: una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado". En: Morasso, Carla y Pereira, Doval, Gisela (comps.). *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario: UNR Editora.

- González, A. (2015). "Los BRICS y la gobernanza económica mundial". *Política Exterior*, núm 164.
- Grevi, Giovanni. (2010). "El Mundo Interpolar". *Foreign Policy en español* (Madrid). Citado por: Lechini, Gladys. (2015). "La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo".
- Haas, Richard. (2008). "La era de la no polaridad". *Foreign Policy Latinoamérica*, Vol. 87, núm. 3. Citado por: Lechini, Gladys. (2015). "La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo".
- Hsu, S. (2017). "Why China Won't Replace the U.S. as the World's Superpower". *Forbes*. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/sarahsu/2017/02/02/why-china-wont-replace-the-u-s-as-the-worlds-superpower/#36301e7a234d>
- Kagan, R. *The return of history and the end of dreams*. New York: Alfred A. Knopf. Edición Electrónica. 2008.
- Lechini, G. (2009). "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?". *Relaciones Internacionales*. Núm. 11, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2014). "Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Una mirada desde el Siglo XXI". En: Lechini, Gladys (Comp.). *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora.
- \_\_\_\_\_ (2015). "La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo". En: Pelfini, Alejandro et al. (2015). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Nueva Dheli: Ideas. Ciudad del Cabo: Codesria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flasco, pp. 73-87.
- Malacalza, B. (2014). "La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la teoría de las Relaciones Internacionales". *Mural Internacional*. Vol. 5, núm. 2, pp. 163-176.
- Morgenthau, H. (1962). "A political theory of foreign aid". *The American Political Science Review*. Vol. 56, núm. 2, 1962. Citado en: Malacalza, Bernabé. (2014).
- Murray, Geoffrey. (1998). *China-the Next Superpower: Dilemmas in Change and Continuity*. England: China Library.
- Ogwu, Joy. (1982). "La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente". *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 60. Citado en: Colacrai y Kern, 2009.
- Orgaz, L., Molina, L. y Carrasco, C. (2011). "El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC". *Documentos Ocasionales*, Banco de España (Madrid), núm. 1101.
- Rose, G. (1998). "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics*. Vol. 51, núm. 1, pp. 146-147.

- Sá e Silva, M. (2009). "South-South Cooperation in Times of Global Economic Crisis". *One Pager*. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), núm. 76. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager76.pdf>
- Stunkel, O. (2013). "Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?". *Background Research Paper*. Submitted to the High Level Panel on the Post2015 Development Agenda.
- Tickner, A. (2003). "Hearing Latin American Voices in International Relations Studies". *International Studies Perspectives*. Núm. 4. Citado en: Lechini, Gladys. (2009).
- Zakaria, F. (2008). *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras. Citado por: Lechini, Gladys. (2015). "La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo".