

La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo?

SARAH-LEA JOHN DE SOUSA*

Introducción: potencias emergentes del Sur

La India, el Brasil y Sudáfrica tienen un papel destacado en sus respectivas regiones y cuentan con una creciente influencia internacional. Las tres potencias emergentes del Sur participan cada vez más activamente en foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Cumbre del G-8 celebrada en Alemania en junio de 2007. Aparte de su creciente peso en las instituciones multilaterales, la India y Sudáfrica ya son socios estratégicos de la Unión Europea (UE), y el Brasil ha obtenido el mismo estatus este año. Estados Unidos también se ha dado cuenta de la creciente importancia de estos países, por lo que Washington ha estrechado sus lazos con Brasilia, Nueva Delhi y Pretoria. Sin embargo, para poder asumir un papel más destacado como jugadores globales, es necesario que estos tres países superen sus problemas domésticos y regionales, que limitan la proyección de su poder.

Con la intención de aumentar su impacto en los procesos de toma de decisiones internacionales e intensificar la cooperación trilateral, los ministros de exteriores de los tres Estados formalizaron sus relaciones con la creación del Foro de Diálogo IBSA (la India, el Brasil, Sudáfrica) en septiembre de 2003. Los tres gobiernos coinciden en las grandes líneas de sus políticas: la promoción de la democracia, la paz y la estabilidad; el desarrollo sostenible; la lucha contra el hambre, la pobreza y la desigualdad social a niveles nacionales e internacionales. Además, la India, el Brasil y Sudáfrica son tres grandes países democráticos que cuentan con un pluralismo de culturas, religiones, razas e idiomas, y que tienen que enfrentar problemas internos parecidos. No obstante, sería equivocado considerarlos como iguales, ya que son muy distintos en cuanto a su tamaño, sus papeles regionales y con respecto al nivel de gravedad de sus problemas sociales y económicos internos.¹

* Investigadora de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). E-mail: sjohn@fride.org

¹ Se puede obtener información más detallada sobre el debate en torno a las potencias emergentes en los siguientes documentos: Susanne Gratius, "Brasil en las Américas: ¿Potencia regional pacificadora?", *Documento de*

El Foro de Diálogo IBSA

La India, el Brasil y Sudáfrica formalizaron oficialmente el Foro de Diálogo IBSA con la Declaración de Brasilia en 2003.² Con esta nueva alianza trilateral, las potencias emergentes del Sur pretenden ampliar e intensificar la cooperación sectorial y también aspiran a obtener más influencia a nivel mundial. Después de una serie de encuentros ministeriales y visitas mutuas, se celebró en septiembre de 2006 la primera Cumbre en Brasilia. En esta ocasión, los tres jefes de gobierno coordinaron sus posiciones en las organizaciones internacionales y afirmaron su compromiso con el multilateralismo y la promoción de una nueva ecuación de poder.

Hasta el momento, se han firmado una serie de acuerdos trilaterales en los sectores de comercio, transporte, energía y asuntos sociales.³ El progreso en el área comercial, sin embargo, sigue siendo bastante modesto, debido a dos problemas clave: el primero, que las tres economías son poco complementarias, ya que exportan productos parecidos y compiten por el acceso a los mercados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); el segundo, que cuentan con niveles diferentes de apertura e integración en el sistema económico mundial, por lo que sus intereses convergen en la liberalización de las relaciones comerciales internacionales.⁴

En el ámbito energético, en cambio, se cuenta con mucho más potencial, especialmente en el sector de las energías renovables. El Brasil es, además de Estados Unidos, el país con mayor experiencia en la producción de etanol y biodiesel. El uso de este tipo de combustible podría favorecer la protección del medioambiente, ya que se produce a partir de materias renovables y emite mucho menos dióxido de carbono que la gasolina. Además, con la subida de los precios de los hidrocarburos, las energías renovables ganan cada vez más importancia como alternativa al combustible tradicional. En este campo, IBSA podría aprovechar la experiencia del Brasil en el cultivo de la caña de azúcar y la producción de etanol a precios bajos. La India y Sudáfrica disfrutan de condiciones naturales igualmente favorables para la producción de la caña de azúcar, que es la materia prima principal para la fabricación del etanol. De modo que una cooperación trilateral más intensa puede, a largo plazo, aumentar el mercado mundial de energías renova-

Trabajo FRIDE, Madrid, FRIDE, abril de 2007 (disponible en línea: <www.fride.org>). Maria Regina Soares Lima y Mónica Hirst, "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, enero de 2006; Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?", en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, enero de 2006; Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Editora UNB (Universidad de Brasilia), 2006.

² *Brasilia Declaration*, IBSA, disponible en línea: <http://www.ibsa-trilateral.org/brasil_declaration.htm>.

³ Sarah-Lea John de Sousa, "India, Brasil, Sudáfrica (IBSA). ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?", *Comentario FRIDE*, Madrid, FRIDE, mayo de 2007, pp. 4-7. Disponible en línea: <www.fride.org>.

⁴ Gilberto Dupas, "África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças", en Fabio Villares (org.), *India, Brasil e África do Sul*, San Pablo, UNESP Editora, 2006, p. 360.

bles, favoreciendo así las economías nacionales y ayudando también a reducir su dependencia del petróleo y gas de terceros países.⁵

¿Países en vías de desarrollo?

A pesar de su creciente participación y protagonismo en las relaciones internacionales, la India, el Brasil y Sudáfrica tienen que enfrentarse a desafíos domésticos como la pobreza, la desigualdad y la proliferación de epidemias, sobre todo el VIH/SIDA. Pero mientras que estos problemas los afectan casi por igual, sus niveles de desarrollo en otras áreas son muy diferentes. Por ejemplo, el Brasil ocupa el puesto 69 (de un total de 177 países) en el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, mientras que Sudáfrica y la India se encuentran en las posiciones 121 y 126 respectivamente.

El relativamente bajo nivel de desarrollo humano de la India se explica, entre otras causas, por la extendida pobreza que afecta a la mayoría de su población con una renta *per cápita* que no llega ni a los 750 dólares, cuando la de Sudáfrica es de 4.770 dólares y en el Brasil se eleva hasta 3.550.⁶ En cambio, la distribución de la renta en la sociedad india es mucho más justa e igualitaria que entre los brasileños y los sudafricanos. El coeficiente de GINI, que mide la desigualdad en el reparto de los ingresos, es para la India de 32,5, mientras que el Brasil y Sudáfrica cuentan con un coeficiente de 59 y 57,8 respectivamente.⁷

Hasta ahora, la alianza IBSA no cuenta con ningún mecanismo consolidado para un intercambio de experiencias y una cooperación trilateral para enfrentar estos desafíos nacionales. Si bien lanzaron en 2005 el Fondo IBSA, que realiza proyectos de cooperación al desarrollo en los países más pobres como Guinea-Bissau y Haití,⁸ no existe nada parecido a nivel trilateral que vaya más allá de declaraciones retóricas.

Además de la pobreza y la fuerte desigualdad socioeconómica, la proliferación del VIH/SIDA es una de las mayores amenazas para sus sociedades y sus economías. En la India, el 0,92% y en el Brasil, el 0,54% de la población entre 15 y 49 años estaba infectada con el virus en 2005, mientras que el caso de Sudáfrica es mucho más dramático, ya que el 18,78% de los habitantes entre esas edades padece el VIH/SIDA.⁹ Debido al alto nivel de pobreza en los tres países, un importante número de su población vive en los barrios marginales alrededor de las metrópolis, que es donde más se propaga la enfermedad. Sin embargo, los tres

⁵ Sarah-Lea John de Sousa, *op. cit.*

⁶ Banco Mundial, disponible en línea: <<http://devdata.worldbank.org/data-query>>.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano 2006*, PNUD, 2006. Disponible en línea: <<http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>>.

⁸ Henrique Altemani de Oliveira, "IBSA: India and Regional Security", en Alcides Costa Vaz (ed.), *op. cit.*, pp. 192-193.

⁹ Banco Mundial, *Statistical Data*, disponible en línea: <<http://devdata.worldbank.org/data-query>>.

gobiernos se enfrentan con métodos diferentes a esta amenaza y han obtenido resultados también muy distintos. El caso del Brasil es una historia de éxito, mientras que el de Sudáfrica es desastroso y el de la India empieza a serlo también.¹⁰ El intercambio de conocimiento y buenas experiencias en la lucha contra este virus es muy importante, aunque los proyectos estén apenas empezando. Existen grandes posibilidades en la cooperación trilateral, que podría aprovechar el *know how* del Brasil y la producción de medicamentos genéricos de bajo costo de la India. Pero actualmente, existe la necesidad de desarrollar una estrategia más clara para que las buenas intenciones se pongan en práctica.

Estos problemas internos suponen al mismo tiempo un déficit y una ventaja para la proyección del poder de los países IBSA en las relaciones internacionales. Por un lado, estos obstáculos frenan el desarrollo económico y el aumento de recursos de poder material; pero, por otro, ayudan a incrementar el *soft power* de estas potencias emergentes así como su capacitación y legitimación para intervenir en países en vías de desarrollo que se enfrentan a problemas parecidos pero mucho más graves.

¿Tres potencias regionales?

A pesar de todos sus problemas internos, estos tres países tienen un papel destacado en sus respectivas regiones. Por su peso territorial, demográfico, económico y militar, podrían ser identificados como potencias regionales. Pero la India, el Brasil y Sudáfrica tienen que enfrentarse a situaciones regionales muy diferentes: la India está involucrada en conflictos regionales con sus vecinos; el Brasil juega claramente el papel de potencia pacificadora y ha mediado con éxito en algunos conflictos de la región andina; y Sudáfrica tiene intenciones de promover la paz regional, pero ha fracasado en varias ocasiones, como demuestra el ejemplo de Zimbabwe. Debido a estas diferencias, no existe todavía ningún mecanismo de cooperación trilateral más allá de las iniciativas en el ámbito económico.¹¹ Aún así, resulta importante aclarar el papel de la India, el Brasil y Sudáfrica en sus respectivos contextos regionales para entender sus visiones de la política internacional, así como el potencial y las limitaciones de liderazgo y representatividad.

India en el Sur Asiático

China domina claramente el continente asiático; pero la India es, sin duda, el país con más peso económico, militar, territorial y demográfico en la región sura-

¹⁰ Informes detallados de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por países. Disponible en línea: <www.who.int/hiv/countries/en>.

¹¹ Actualmente se están negociando acuerdos comerciales entre la Southern African Customs Union (SACU), el Mercosur y la India. Pero debido a visiones muy divergentes, las negociaciones están prácticamente estancadas.

siática. Su gasto militar dobla al del todos sus vecinos juntos, su Producto Bruto Interno (PBI), que se eleva hasta los 785 mil millones de dólares, es casi cuatro veces el PBI acumulado de todos los otros países del Sur de Asia. A partir del cambio de gobierno y la liberalización económica a principios de los años noventa, hubo un importante cambio en la política regional de la India. Hasta entonces, Nueva Delhi había utilizado más su poder militar, y sus vecinos formaban parte de su estrategia de seguridad nacional. Pero en los últimos años, el gobierno indio ha centrado sus relaciones con los países vecinos desde una perspectiva de *soft power* y la India se ha convertido en una de las principales promotoras de la integración económica regional al fomentar el progreso de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional.¹² Washington reconoce la importancia de la India como potencia regional y, por esta razón, ha intensificado su cooperación estratégica para contrarrestar la influencia y el poder de China en la región.¹³

Pese a sus recursos de poder, el papel de la India en el subcontinente es cuestionado y el país se enfrenta a varios desafíos. Dado que la India alberga un gran número de budistas y una de las mayores poblaciones musulmanas del mundo, se sitúa en el centro de los conflictos religiosos con sus vecinos. En este contexto, es de vital importancia para la India frenar el extremismo religioso y apoyar la promoción de Estados modernos y democráticos en los países vecinos (Afganistán y Pakistán). Más que el Brasil y Sudáfrica, la India tiene que afrontar una vecindad extremadamente inestable y está involucrada en varios conflictos. En efecto, aparte de los contenciosos fronterizos con China, las tensiones con Pakistán constituyen una de las mayores preocupaciones de la historia de la política exterior india.

Las relaciones con Pakistán se han caracterizado históricamente por tensiones y batallas sobre el disputado Estado de Cachemira.¹⁴ Una resolución de las permanentes diferencias sobre este territorio es esencial para las relaciones indo-paquistanés. Actualmente, ambos países mantienen un diálogo político. Sin embargo, la posición de Pakistán está debilitada, dado que en sus fronteras con Afganistán es inminente una crisis de radicalización islámica y los extremistas han bombardeado objetivos en todo el país durante los últimos meses. Por sus problemas internos y el alejamiento de Washington, Islamabad muestra últimamente poca resistencia en sus relaciones con la India, lo que favorece la existencia de un ambiente positivo entre ambos países. Si bien Cachemira sigue siendo un punto de divergencia, Nueva Delhi e Islamabad están avanzando hacia una mayor cooperación estratégica. Aún así, Pakistán sigue siendo el principal opositor al esfuerzo indio para entrar como miembro permanente en el

¹² Christian Wagner, "From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interactions, Institutions, and Images in India's South Asia Policy", en *Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics*, Heidelberg, South Asia Institute of the University of Heidelberg, marzo de 2005.

¹³ US Department of the State, disponible en línea: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3454.htm>>.

¹⁴ Entre 1947 y 1999, la India mantuvo cuatro guerras con Pakistán, tres de ellas por el territorio de Cachemira.

Consejo de Seguridad de la ONU y se niega a reconocer a la India como potencia regional.¹⁵

La política regional de Nueva Delhi ha pasado de una estrategia militar marcada por las intervenciones y los conflictos regionales a un enfoque de *soft power* basado en la cooperación intergubernamental, las negociaciones territoriales y la colaboración económica. Sin embargo, un cambio en la percepción de sus vecinos tomará más tiempo.

El futuro del papel de la India en el Sudeste Asiático dependerá principalmente de dos factores. En primer lugar, Nueva Delhi tiene que resolver de manera diplomática sus conflictos con Pakistán y China y empezar a jugar un papel más activo de potencia pacificadora en la región. Además, tiene que enfrentarse a su negativa herencia histórica y fomentar una imagen más positiva y benigna en la región, a través de la integración económica y la política regional, y asumir un liderazgo positivo en los conflictos regionales.

Brasil en América del Sur

El Brasil se destaca en la región por su gran tamaño: con 8,5 millones km², ocupa la mitad del continente sudamericano. Sus 185 millones de habitantes representan un tercio de la población latinoamericana y su PBI representa más del 30% del PBI regional. Además, a diferencia de Nueva Delhi, Brasilia puede ser caracterizada como promotora del desarrollo, la paz y la estabilidad regional.

Su política regional se basa en dos plataformas principales, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur),¹⁶ y está centrada en implicarse activamente en la resolución de conflictos y crisis de Estado en América Latina y el Caribe. Desde los años noventa, CASA y Mercosur han progresado y retrocedido al mismo tiempo. Este último está signado por un cambio del enfoque económico a una visión de integración política. En el ámbito económico, los últimos años han estado marcados por disputas comerciales que no han podido ser resueltas en el marco del Mercosur, que se define cada vez más como una comunidad de valores que promueve la democracia, la protección de los derechos humanos, la paz y el multilateralismo. Por su parte, la CASA, que surgió en la cumbre sudamericana de 2000, todavía no ha llegado mucho más allá de declaraciones retóricas sobre la integración de todas las naciones sudamericanas. La falta de una estrategia y una clara visión política común son los principales motivos del estancamiento de esta nueva institución.¹⁷ Ambos proyectos responden a los principales objeti-

¹⁵ Kanishk Tharoor, "India: entre ser y convertirse", *Comentario FRIDE*, Madrid, FRIDE, abril de 2007, p. 6.

¹⁶ Portal oficial del Mercosur. Disponible en línea: <www.mercosur.int>.

¹⁷ Susanne Gratius, *op. cit.*, pp. 20-23.

vos del Brasil: la integración política regional y la estabilización y promoción de la paz y de la democracia entre sus vecinos. Con la ampliación hacia la región andina, especialmente con la integración de Venezuela y Bolivia, el Brasil pretende influir de manera estabilizadora en aquellos países, que se enfrentan a constantes problemas políticos.¹⁸

Respecto a su papel en asuntos de seguridad regional, Brasilia intervino para mediar en las diferentes crisis políticas de Bolivia y entre el Ecuador y el Perú, creó el grupo de amigos de Venezuela y propuso coordinar el diálogo entre el gobierno de Uribe y la guerrilla en Colombia. Las relaciones entre el Brasil y Bolivia tras los recientes acontecimientos en el país andino son una muestra de su afán de pacificar y estabilizar su propia vecindad. El gobierno de Lula reaccionó de manera muy diplomática a la nacionalización de los recursos de gas natural en Bolivia, en 2005, a pesar de ser el mayor importador de este recurso natural del país andino y que la empresa estatal Petrobrás cuenta con grandes inversiones en Bolivia. En efecto, el presidente Lula respetó la decisión de Evo Morales y apostó por la negociación diplomática para resolver este desacuerdo de manera pacífica, sin desafiar las amistosas relaciones bilaterales.¹⁹

La política brasileña hacia la región demuestra, desde los años noventa, sus objetivos de promover la paz, la seguridad y la estabilidad regional a través de buenas relaciones bilaterales y la integración regional en foros multilaterales. Pero, al mismo tiempo, se pueden identificar los límites del liderazgo brasileño en su región. Por ejemplo, el Brasil no se ha involucrado en el conflicto en Colombia, que representa una de las principales amenazas a la seguridad regional, sino que ha dejado este tema a Washington.

Si bien en América del Sur no hay ningún país que pueda desafiar su posición y peso destacados, su liderazgo y representatividad regionales siguen cuestionados por algunos de sus vecinos. Venezuela compite, en cierta forma, por la influencia regional; y la Argentina se niega a reconocer al Brasil como principal potencia regional. En cambio, los países más pequeños, como el Uruguay y el Paraguay, demandan más liderazgo y responsabilidad de Brasilia. El hecho de que el conflicto sobre las papeleras entre el Uruguay y la Argentina no se haya resuelto en el marco del Mercosur, sino que se llevó ante el Tribunal Internacional de La Haya, ha sido interpretado desde Montevideo como una falta de capacidad de liderazgo del Brasil.

Para que el papel del Brasil como potencia pacificadora regional y (principal) promotora de la integración, del desarrollo y de la estabilidad en América del Sur se consolide, Brasilia tiene que asumir más activamente responsabilidades, como no lo hizo en el caso de Colombia o el Uruguay. En cualquier caso, el gigante

¹⁸ Entrevista con Marco Aurelio García (primer consultor sobre política exterior del presidente Lula), Palácio do Planalto, Brasilia, noviembre de 2006.

¹⁹ Sarah John de Sousa, "Brasil y Bolivia: Conflicto sobre hidrocarburos", *Comentario FRIDE*, Madrid, FRIDE, noviembre de 2006. Disponible en línea: <www.fride.org>.

sudamericano está en buen camino, ya que tanto externa como internamente se lo identifica cada vez más como principal factor de estabilidad regional.

Sudáfrica en el Sur del continente africano

Desde la perspectiva de la UE y Estados Unidos, Sudáfrica es la principal fuerza estabilizadora de la región a pesar de todos sus problemas domésticos y externos actuales. Su transición del *apartheid* a la democracia en 1994 sirve como buen ejemplo para otros países. Su democracia y economía son cada vez más estables y tienen un papel importante para la promoción de la democracia y el libre mercado a nivel global y regional.

El peso económico, territorial y demográfico de Sudáfrica con relación a otros países del continente no es muy destacado. Pero sí lo es en la Nueva Alianza para el Desarrollo del Sur de África (NEPAD, en sus siglas en inglés), donde su PBI representa el 76% del PBI total de la organización.²⁰ Desde 1994, la política exterior sudafricana ha otorgado un gran protagonismo a los asuntos africanos y las relaciones con sus vecinos. Especialmente, desde que Thabo Mbeki asumió la presidencia en 1999, el gobierno puso un gran énfasis en los asuntos africanos y las buenas y estrechas relaciones con otros países y líderes africanos. Mbeki es cofundador y uno de los principales promotores de la Unión Africana (UA) y la NEPAD. La NEPAD es actualmente la principal plataforma desde la cual Pretoria busca, con el apoyo de un gran número de Estados africanos, combatir la pobreza y el subdesarrollo en el continente.

Respecto a su papel como promotora de la paz y estabilidad regionales, Sudáfrica procura intervenir y mediar en las crisis del Estado en la región, sobre todo a través de la UA. Pretoria ha participado de manera destacada en misiones de paz en República Democrática del Congo, Burundi y, recientemente, en Sudán.²¹ En muchos de estos casos, pudo aplicar su propia experiencia de incluir a todas las partes del conflicto en el proceso de democratización, lo que fue la base de su transición en los años noventa. En este ámbito, Pretoria ha logrado progresos positivos, como muestran los ejemplos de República Democrática del Congo y Burundi, aunque su papel en Zimbabwe ha creado una división interna y un conflicto regional.²²

La problemática que enfrentó Pretoria en el caso de Zimbabwe es muy compleja y tiene importantes raíces históricas. En 1995, el presidente Nelson Man-

²⁰ Stephen Gelb, "South Africa and the New Partnership for Africa's Development", en *The Edge Institute*, 2002, p. 14 (disponible en línea: <www.the-edge.org.za/pdf/sanepad.pdf>.). El portal de la organización está disponible en línea: <www.nepad.org>.

²¹ International Crisis Group, *South Africa*, disponible en línea: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2891&l=1>>.

²² Tom Wheeler y Francis Kornegay, "Is South Africa Living Up to Its Responsibility as Africa's Leader?", en *Online Debate*, Council of Foreign Relations, 13 de abril de 2007. Disponible en línea: <http://www.cfr.org/publication/12992/is_south_africa_living_up_to_its_responsibility_as_africas_leader.html>.

del África del Sur había solicitado sanciones contra el régimen nigeriano. Pero, como la mayoría de los países del continente no contaban con una consolidada tradición y cultura democrática y de protección de los derechos humanos, muchos gobiernos criticaron fuertemente la posición de Sudáfrica. En efecto, la falta de democracia y las constantes violaciones de los derechos humanos tanto en Nigeria como en otros países africanos en los años noventa —y últimamente en Zimbabwe— han sido trivializadas por los demás Estados africanos.

Asimismo, Pretoria había criticado públicamente en dos ocasiones la situación en Zimbabwe. Pero la Comunidad del Desarrollo de África Austral (SADC, es sus siglas en inglés) declaró repetidamente su solidaridad con Zimbabwe, subestimando las preocupaciones sobre la situación de los derechos humanos y criticando la posición del gobierno sudafricano. Después de esos rechazos de sus vecinos, Pretoria optó por una diplomacia silenciosa hacia Zimbabwe, en vez de defender claramente la democracia y la protección de los derechos humanos. De este modo, el gobierno de Mbeki decidió respaldar al gobierno de Mugabe, cuyas tres reelecciones han estado marcadas por procedimientos poco democráticos y nada transparentes y vinculados a graves violaciones de los derechos humanos.²³

A nivel internacional, Sudáfrica tiene sin duda un papel destacado como potencia pacificadora regional. Pero, al contrario del Brasil, tiene que enfrentarse a opositores de la promoción de la democracia y de los derechos humanos en su entorno. En este contexto, para que pueda asumir un papel más claro en la región Sur del continente africano, necesita todavía tiempo y el apoyo externo.

El escenario global

Frente a las nuevas amenazas globales, entre otras, el cambio climático y el terrorismo transnacional, todas las potencias grandes y medianas necesitan aumentar la cooperación multilateral. Estos nuevos problemas internacionales llevaron a la actual presidenta del G-8, la canciller alemana Angela Merkel, a invitar a la India, el Brasil, Sudáfrica, México y China a un diálogo con los países del G-8 durante la cumbre que se celebró en junio de 2007.²⁴

Además del diálogo político con el G-8, las tres potencias emergentes están cada vez más involucradas en las decisiones y actividades de la ONU y sus diversas agencias. Especialmente, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la promoción de la paz en sus regiones y las negociaciones sobre un sistema de comercio internacional, la India, el Brasil y Sudáfrica tienen posiciones cada vez

²³ International Crisis Group, *Zimbabwe*, disponible en línea: <www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1233&l=4>.

²⁴ Angela Merkel, "G-8 for Sharing Global Responsibility With Emerging Economies – Angela Merkel", en *South Bulletin*, 1º de febrero de 2007.

más destacadas. Pero aunque los tres países tienen una serie de objetivos comunes, se distinguen en otros aspectos de su papel en el sistema internacional.²⁵

El sector de la alta tecnología en la *India* está creciendo rápidamente, y el país forma parte del grupo de potencias nucleares. El Consejo de Inteligencia Nacional de Estados Unidos prevé que la India se convertirá en 2025 en la cuarta economía más grande del mundo. Nueva Delhi espera actuar y ser parte esencial de un nuevo sistema internacional multipolar.²⁶

Su política exterior se ha caracterizado tradicionalmente por la búsqueda del prestigio global y la participación activa en los foros internacionales. Durante la Guerra Fría, la India desempeñó un importante papel en el Movimiento de Países No Alineados (MNA), luchando por aumentar la voz de los países en vías de desarrollo. Nueva Delhi apoya además el multilateralismo y las organizaciones internacionales, y es un importante contribuyente a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Asia, Oriente Medio, África y América Latina. Este papel de principal contribuyente a las misiones de paz es el argumento más importante en su campaña para lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Hasta el momento, han participado más de 85.000 soldados, observadores militares y oficiales de policía en 42 de las 60 misiones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Por su peso y fuerte crecimiento económico y su estatus de potencia nuclear, la India se distingue del Brasil y Sudáfrica, y puede ser caracterizada como una gran potencia. Sin embargo, no forma parte de los foros más decisivos a nivel internacional (como, por ejemplo, el G-8, la OCDE y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). Su evolución económica, la resolución de sus problemas internos y el desarrollo de sus relaciones con Estados Unidos, China y Pakistán serán cruciales para que la India se pueda convertir en una gran potencia a nivel global.

Sin duda, en los últimos años han aumentado la visibilidad y el protagonismo del *Brasil* en la escena internacional. El presidente Lula ha multiplicado las actividades diplomáticas, especialmente con otras potencias del Sur como China, la India y Sudáfrica y algunos países del mundo árabe. Al mismo tiempo, consiguió aumentar el crecimiento económico, sobre todo a través de un importante incremento de las exportaciones de productos agrícolas.

Con el liderazgo militar de la Misión de Paz en Haití, aspira a un papel más destacado como jugador global y a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.²⁷ Desde los años noventa, Brasilia defiende, al igual que Nueva Delhi,

²⁵ Vanguardia Dossier, *Potencias emergentes: China, India, Brasil, Sudáfrica*, septiembre de 2004 (disponible en línea: <<http://www.vanguardiadossier.com/20070430/51187155392.html>>); y José Luis Fiori, "A turma do deixa-disso", en *Correio Braziliense*, 26 de mayo de 2007.

²⁶ Daniel W. Drezner, "The New World Order", en *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2007.

²⁷ Mónica Hirst, "La intervención sudamericana en Haití", *Comentario FRIDE*, Madrid, FRIDE, abril de 2007; y Amélie Gauthier y Sarah John de Sousa, "Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz", *Comentario FRIDE*, Madrid, FRIDE, noviembre 2006. Ambos trabajos están disponibles en línea: <www.fride.org>.

su participación permanente en el Consejo de Seguridad como representante de América Latina, y demanda una amplia reforma del órgano principal de la ONU para que el reparto de poder sea más justo y representativo.

Otro aspecto importante de la política internacional del Brasil es la lucha contra la pobreza y el hambre en el mundo. El actual gobierno de Lula lanzó en 2004 el foro Action Against Hunger and Poverty,²⁸ apoyado fuertemente por los gobiernos de Francia, Chile y España, y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. Gracias a ésta y otras iniciativas sociales a nivel global, del Brasil logró aumentar su *soft power* y su influencia en las relaciones internacionales.

Otro éxito particular del Brasil ha sido el resultado de las negociaciones sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Los países en estado de emergencia tienen desde entonces la posibilidad de ignorar las patentes y producir los medicamentos necesarios para, por ejemplo, contrarrestar la epidemia del VIH/SIDA. De esta forma, pueden producir, comprar y distribuir genéricos a un coste mucho más bajo que aquel que ofrecen algunas grandes empresas farmacéuticas.²⁹

El papel del Brasil diverge principalmente en dos cuestiones con respecto al desempeñado por la India: la potencia sudamericana renunció a la producción de armas nucleares, mientras que la India forma parte del grupo de potencias que poseen oficialmente esta tecnología. Además de los recursos militares, el crecimiento económico y el desarrollo de productos de alta tecnología en el Brasil están todavía bastante lejos de llegar al nivel indio.

Desde el fin del *apartheid* en 1994, la política exterior de Sudáfrica ha estado dominada por cinco temas principales: la primacía de los asuntos africanos (incluida la diáspora africana); la cooperación Sur-Sur; el diálogo positivo con el norte industrializado, en particular con el G-8, sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza; y el énfasis en el multilateralismo.³⁰

A diferencia del Brasil, Sudáfrica cuenta con una economía más abierta e integrada en el mercado global: el comercio exterior representa el 60% del PBI total sudafricano.³¹ Al mismo tiempo, participa de manera cada vez más activa en los foros internacionales, centrándose más en las relaciones multilaterales que en las bilaterales. Como la India y el Brasil, Pretoria busca limitar la posibilidad de que las grandes potencias globales actúen de forma unilateral y procura dar más voz e influencia a las pequeñas y medianas potencias a través del fortalecimiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional.

²⁸ Action Against Hunger and Poverty, disponible en línea. <www.globalpolicy.org/socecon/glotax/general/2004/0920newyork.pdf>.

²⁹ Marcelo Fernandes de Oliveira, "Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula", en Fábio Villares (org.), *op. cit.*, pp. 316-323.

³⁰ Peter Draper, Tom Wheeler y Phil Alves, "The Role of South Africa in Global Structural Policy", en *German Development Institute Discussion Paper 7*, Bonn, 2006, p. 18.

Uno de los temas dominantes de la política internacional de Pretoria es la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad. Sudáfrica juega desde hace dos décadas un papel importante aportando personal a las operaciones de paz en el continente africano. Desde el fin del *apartheid*, Pretoria apoya además el control de armas, la no proliferación y el desarme global.³² Se distingue de la India por no ser una potencia nuclear, y porque su tamaño económico está muy lejos de llegar al nivel indio o brasileño.

A pesar de todas las diferencias, las tres potencias cuentan con importantes objetivos y valores comunes, lo que los llevó a juntar sus voces y fuerzas en el Foro IBSA para obtener más influencia en el sistema internacional. Desde 2003, la India, el Brasil y Sudáfrica suelen coordinar sus posiciones frente a decisiones internacionales en reuniones ministeriales y encuentros entre los jefes de Gobierno. Hasta el momento, sus actividades conjuntas en la ONU y sus diversas agencias se caracterizan más por declaraciones retóricas. En cambio, la influencia de IBSA se destaca más claramente en la OMC. Desde la reunión ministerial de la OMC en Cancún en 2003, IBSA coordina y lidera el G-20, un amplio grupo de países en vías de desarrollo. En este contexto, la alianza trilateral busca el establecimiento de nuevas condiciones en el mercado global que permitan a los países del sur beneficiarse de sus ventajas comparativas en agricultura, algunos sectores industriales y servicios. El G-20 demanda, en primer lugar, la eliminación de las altas barreras no arancelarias del comercio agrícola impuestas por los países desarrollados, sobre todo por Estados Unidos y por los países miembros de la UE.

Aunque el papel y los argumentos del G-20 en la OMC necesitan más coherencia interna, bajo el liderazgo de IBSA los países del Sur consiguieron influir como nunca en las negociaciones. Desde el evidente fracaso de la Ronda de Doha en 2003, el Brasil y la India forman parte del nuevo grupo negociador interno de la OMC, donde se reúnen también Estados Unidos, la UE, Australia y el Japón.³³

Futuro y limitaciones internas

Frente a la nueva ecuación de poder en las relaciones interestatales y los nuevos desafíos globales, las grandes potencias reconocen la necesidad de aumentar la cooperación con las potencias del Sur en temas como la cuestión energética y las misiones de paz.³⁴ Éste es un buen momento para que la India, el Brasil y Sudáfrica aumenten su participación en los foros internacionales, y para que ganen más influencia en el sistema global.

³¹ *Ibid.*

³² Max Schoeman, "South Africa as an Emerging Middle Power", en *African Security Review*, vol. 9, núm. 3, 2000. Disponible en línea: <<http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/9No3/SAMiddlePower.html>>.

³³ Daniel W. Drezner, *op. cit.*

³⁴ Paul Kennedy, *Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, Londres, Random House, 2006.

No obstante, para que las tres potencias emergentes puedan asumir un papel más destacado como jugadores globales, es necesario que superen los problemas domésticos y regionales, que todavía limitan su poder. Pero estos desafíos internos representan al mismo tiempo un gran potencial para sus actividades internacionales, ya que al formar parte del Sur y conocer bien los problemas de los países en vías de desarrollo, cuentan con un valor añadido frente a los países del Norte. Si consiguen avanzar en la lucha contra las debilidades domésticas, podrían ser un buen ejemplo para otros Estados que tienen un déficit mucho más grande y exportar sus buenas experiencias, tal como se pretende hacer con el Fondo IBSA, por ejemplo.

La alianza IBSA cuenta, sin embargo, con posibilidades muy limitadas en la cooperación trilateral. Una importante excepción es el sector de la energía renovable. Ante los crecientes problemas medioambientales, esta área es muy prometedora para los tres países.

Respecto a su papel en las relaciones internacionales, la India, el Brasil y Sudáfrica no siempre suelen optar por una acción conjunta como Foro IBSA, sino que procuran formar alianzas según el objetivo, como por ejemplo el G-4 para la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Pero en el caso de la OMC, donde se han presentado como conjunto trilateral, han obtenido mucho impacto.

Es importante destacar que el Foro IBSA está apenas empezando a funcionar como una institución trilateral y resta esperar cómo desarrollará sus actividades en el futuro. De momento, parece estar más bien estancado, ya que no se ha vuelto a hablar de la segunda cumbre inicialmente planificada para la segunda mitad de 2007. Sin embargo, independientemente del desarrollo de IBSA, la participación y el peso de la India, el Brasil y Sudáfrica en la escena global están aumentando, y otras potencias están reconociendo que es cada vez más necesario negociar y enfrentar los desafíos con ayuda de la cooperación con las nuevas potencias emergentes, a pesar de las eventuales tensiones.

La cuestión de las potencias emergentes del Sur es también muy relevante en un sistema internacional que está sufriendo grandes cambios. Estados Unidos se encuentra ante una crisis de legitimidad y carece de políticas concretas para zonas como América Latina y Oriente Medio. Diversos países están ocupando hoy un papel destacado gracias a la diplomacia energética, por ser poseedores de grandes reservas de petróleo (Venezuela, Irán, Angola y, en el futuro, Libia, entre otros). La UE tiene, por su parte, un gran peso que no termina de despegar debido al fenómeno de la ampliación hacia el Este y la falta de unidad en política exterior; pero potencialmente es un jugador que llegará a materializar su poder económico, comercial y político. Finalmente, China y la zona asiática son, en sí mismo, un complejo polo de poderes. En este marco, las potencias regionales se verán impulsadas a asumir compromisos, en ocasiones más allá de la voluntad de sus gobiernos, y serán partes de alianzas que configuren un nuevo multilateralismo todavía imprevisible.