

Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras?

Susanne Gratius
Investigadora Senior,
Programa de Paz y Seguridad, FRIDE

Introducción¹

Más que en tiempos de la Guerra Fría estamos viviendo en un mundo en constante movimiento. En los últimos años, una serie de países emergentes están desafiando la posición de poder de las viejas potencias que están perdiendo peso en el sistema internacional. En términos económicos, los países del “sur” ya representan más de la mitad del Producto Interior Bruto (PIB) global, lideran -con tasas por encima del 11 por ciento (China) y del 9 por ciento (India)- el crecimiento mundial y consumen más de la mitad de la energía global.² Se estima que de aquí a treinta años, China e India serán potencias globales que, junto con Estados Unidos (EE.UU.), competirán por el liderazgo mundial.

El sistema internacional es complejo y contradictorio a la vez. Como el mundo no es estático, los pronósticos tienden a equivocarse. Nadie predijo -al menos no en voz alta- la caída del Muro de Berlín, la pérdida de influencia de Japón, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el auge del fundamentalismo islámico o la subida astronómica del precio del petróleo. Sin ánimo de predecir el futuro, sino partiendo del momento actual, el sistema internacional se caracteriza por tres tendencias generales:

- Un nuevo orden internacional que es uni y multipolar a la vez.
- El ascenso de Asia (India, China, Japón) que dominará el siglo XXI.
- El (re)fortalecimiento del Estado-nación y de la religión.

Nuevo orden internacional uni y multipolar. La actual constelación de fuerzas y alianzas globales es mucho menos clara que en las dos etapas anteriores del sistema internacional de postguerra: 1) el enfrentamiento ideológico entre las dos Superpotencias, y 2) el mundo triádico dominado por Europa, EE.UU. y Japón. En esta tercera etapa se está perfilando un orden mundial que es multipolar y unipolar a la vez. Es un menú a la carta en el cual caben viejas y nuevas potencias al igual que viejas y nuevas alianzas. El mundo es unipolar en la esfera militar por el claro dominio de EE.UU., y multipolar en todas las demás áreas internacionales. De allí que esté surgiendo un nuevo orden económico que incluye a China e India aunque apenas se refleja en el orden político internacional que sigue dominado por las tradicionales potencias.

¹ Este artículo, basado en una ponencia presentada el 18 de enero de 2008 en Zaragoza, forma parte del ciclo de conferencias “La emergencia de China e India en el siglo XXI” organizado por la Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) del Centro Pignatelli de Zaragoza (www.seipaz.org) y será publicado, junto con otras contribuciones, en un volumen editado por SIP patrocinado por el Gobierno de Aragón. Agradezco los valiosos comentarios de Mariano Aguirre y de Xulio Ríos.

² *The Economist*, London, 16 septiembre de 2006.

El ascenso de Asia como potencia económica en el siglo XXI. Los tres países asiáticos China, India y Japón pertenecen al pequeño círculo de grandes potencias. Por su tamaño, peso económico y gasto militar, China ya es una potencia global, aun cuando todavía no lo es en la esfera política internacional. La posición de India es aún menos definida, aunque el país también está ascendiendo rápidamente en la jerarquía internacional de Estados. Por tanto, este siglo será el de Asia bajo el liderazgo compartido o competitivo de China e India y, en tercer lugar, Japón. En este sentido, el nombramiento de Ban Ki-moon, de Corea del Sur, como Secretario General de las Naciones Unidas, es también un reconocimiento del creciente papel de Asia en el mundo. Ante el mayor peso del continente asiático, sobre todo Europa, y también EE.UU. tienden a perder relevancia en la escala internacional. Se estima que hacia 2050, Europa y Japón juntos representarán tan sólo el 5 por ciento de la población mundial, frente a cerca del 30 por ciento en 1950.³

El (re)fortalecimiento del Estado y de la religión. A raíz del 11 de septiembre de 2001, se volvieron a fortalecer los Estados como garantes de identidad nacional y protagonistas del sistema internacional, contrarrestando el proceso de globalización. Al mismo tiempo, la religión como instrumento de poder político experimenta un nuevo auge. La revalorización del Estado interventor ha conllevado una renacionalización de las políticas y el declive de la integración representada ante todo por la UE. El resurgimiento de la religión como factor político no sólo está vinculado al fundamentalismo islámico sino que está también presente en Occidente, particularmente en EE.UU. y algunos países latinoamericanos cuyos gobernantes recurren a Dios y a la biblia. Ambos fenómenos incrementan el riesgo de crear nacionalismos excluyentes y cerrados que viven de enemigos externos.

La nueva jerarquía internacional de Estados

Aunque hay muchos otros protagonistas en el mundo globalizado –entre ellos, las empresas transnacionales, las Iglesias y las organizaciones sociales–, los Estados-nación siguen determinando el orden o la jerarquía internacional del poder.⁴ La Unión Europea (UE) no es una excepción. Su principal recurso de proyección internacional es económico, mientras que las esferas diplomática y militar siguen siendo una prerrogativa de sus Estados miembros. Al no haber logrado presentarse al mundo como una entidad que habla y actúe con una sola voz, el modelo europeo de usar la integración como instrumento de influencia internacional no ha logrado perfilarse como una alternativa al Estado-nación.

En cuanto a la jerarquía internacional de los Estados, siguen coexistiendo varios términos que no han sido claramente definidos: 1) superpotencia (EE.UU.), 2) potencia global o gran potencia (China, India, Rusia), 3) potencias emergentes (Brasil, Rusia, India, China, BRIC), 4) potencias medias (Brasil, Canadá, Sudáfrica y otros), 5) potencia regional (varias), 6) pequeña potencia (Luxemburgo por un lado y Haití, por el otro).

Pertenecer a las primeras dos categorías requiere tanto un cierto tamaño de población, territorio y recursos naturales como capacidad militar y económica. Aparte de estos datos cuantificables, es necesario contar con dos componentes más difíciles de evaluar: en primer lugar, una diplomacia y política exterior eficaces capaces de proyectar poder y, en segundo término, la percepción y/o el reconocimiento del status de poder por parte de terceros países. Siguiendo estos criterios, los siguientes datos cuantificables permiten singularizar una serie de países influyentes por tamaño, peso económico, crecimiento, capacidad militar o contribución al sistema internacional.

³ Hurrell, Andrew., *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford University Press 2007, p. 11.

⁴ Según Andrew Hurrell, el orden internacional se basa ante todo en la idea de una sociedad pluralista y limitada de Estados soberanos. Andrew Hurrell 2007, p. 3.

Algunos datos cuantificables de poder internacional (2005 y 2006)

	China	India	Pakistán	Brasil	México	Rusia	Irán	SA
Población:	1°	2°	6°	5°	11°	7°	18°	27°
Territorio:	2°	7°	36°	5°	15°	1°	18°	25°
PIB:	2°	12°	45°	10°	13°	11°	30°	29°
PIB p/cap:	90°	110°	123°	62°	57°	55°	102°	51°
Crecimiento:	10%	8.3%	6.2%	3.6%	4%	6.5%	5.4%	4.2%
Gasto Militar:	2° (55bn)	11°	31°	9° (13bn)	26°	72°	12°	40°
Tropas	1°	4°	5°	18°	28°	2°	8°	31°
Presup. UN (%)	9° (205)	(0.432)	(0.05)	13° (1.52)	10° (1.88)	(1.1)	(0.15%)	(0.29)

* Fuentes: Nationmaster (<http://www.nationmaster.com>), Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Washington DC 2007; UN Budget Assessment, New York 2007; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Aparte de estos criterios, hay otros factores que revalorizan determinados países en la jerarquía internacional: en primer lugar la demanda energética, que justifica el peso internacional de Irán, Irak o incluso Rusia en el sistema internacional. En gran parte, el petróleo explica también la posición estratégica que ocupan los países de Oriente Medio en la política internacional. Así, un tercio del "oro negro" se produce en los países árabes que, además, disponen del 65 por ciento de las reservas mundiales. Otro criterio es el nivel tecnológico de un país que explica, entre otros, el éxito económico de China (industria electrónica) y de India (soft-ware). Otro elemento más reciente es la religión como instrumento político que justifica la relevancia internacional que han adquirido países como Afganistán, Irán o Pakistán en los últimos años.

En cuanto a los datos cuantificables asciende sobre todo China, seguido por India y Brasil, en la jerarquía internacional del poder. Otros países (como México, Irán, Pakistán, Indonesia o Sudáfrica) están en la lista de espera o en la "segunda fila". Entre éstas, cabe distinguir entre potencias blandas (soft powers) o potencias duras (hard powers), según los recursos que utilizan: militares, económicos, diplomáticos o culturales. Conforme a ello, aparte de los denominados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que se basan en el potencial económico, se pueden identificar otros países emergentes de proyección global: en cuanto a poder duro o militar, Pakistán (la única potencia nuclear islámica); e Irán (potencial potencia nuclear); por su peso económico destacan México y Sudáfrica; y en cuanto al tamaño de población cuentan también Indonesia, Pakistán, Bangladesh y Nigeria.

Cuatro potencias emergentes muy diferentes: China, India, Brasil y Sudáfrica

El tradicional orden internacional empezó a modificarse a inicios del siglo XXI por el ascenso de nuevas potencias económicas cuyo peso aún no se ha reflejado en la estructura de poder político internacional. Fue el proceso de globalización el que cambió las coordenadas del sistema internacional. De este modo, en torno a los dos polos EE.UU. y China, está surgiendo un nuevo orden económico internacional, mientras que en el orden político todavía no se ha plasmado este cambio trascendental.

Muestra de ello es el debate sobre “potencia emergente”, un término creado en 2003 por un estudio de Goldman & Sachs⁵ que analiza la capacidad económica de los denominados BRIC (Brasil, Rusia, India, China) sin hacer hincapié en su potencial militar y/o influencia política global. Más allá de los criterios económicos, en un orden internacional multidimensional, el término potencia emergente requiere una definición más amplia e integral. Por antonomasia, una potencia emergente es un país que se encuentra en un proceso de transformación de su posición internacional a otra más elevada: potencia pequeña a mediana, mediana a grande o grande a global.

En este sentido y conforme a los datos cuantificables señalados anteriormente, como potencias emergentes se pueden identificar ante todo cuatro países: China, India, Brasil y Sudáfrica. De acuerdo con esta definición, quedarían excluidos Rusia y otras potencias tradicionales (Alemania, Francia, Reino Unido) que están transitando por el camino inverso del auge hacia la decadencia, transformándose, por diversas razones, de una súper o gran potencia en una menos relevante.

La única potencia emergente de alcance global es China, seguido por India, mientras que Brasil entraría en una segunda categoría de gran potencia emergente y, por su peso en África, Sudáfrica podría calificarse de potencia continental. Con ello, China e India empiezan a jugar en la primera “liga” de la jerarquía internacional del poder. Ambos son, al mismo tiempo, aliados y competidores que desafían el poder de EE.UU. como superpotencia y actor externo clave en Asia. Comparado con los dos gigantes asiáticos, el menor tamaño de población y mercado interno de Brasil y, a gran distancia de Sudáfrica, limita sus perspectivas de ascenso en la escala internacional de naciones.

China: Potencia global. China es una potencia global emergente y probablemente la superpotencia del futuro. De hecho, ya es el principal rival económico y militar de EE.UU. Con 1.350 millones de personas, su población supera más de cuatro veces la de EE.UU. y, según algunos estudios, en menos de veinte años China podría ser la primera economía mundial. Más que de un país, sus dimensiones son las de un Estado-región.⁶ A escala global, China cuenta con un quinto de la población mundial, su territorio es sólo superado por el de Rusia y en 2007 sustituyó a Japón como segunda potencia económica global. China es, además, la segunda potencia militar del globo en cuanto al gasto militar⁷ y número de tropas.

Desde 1978, China ha iniciado un gradual proceso de adaptación a la economía de mercado⁸ dentro de los márgenes políticos del sistema socialista o unipartidista. El resultado de la apertura económica fue espectacular: entre 1978 y 2007, China quintuplicó su PIB y alcanzó un crecimiento económico promedio del 10 por ciento, las tasas más altas del mundo. Aparte de un gigantesco proyecto de modernización y creación de infraestructura (con altos costes ecológicos), su éxito económico se basa sobre todo en el sector industrial que representa más de la mitad del PIB, en la exportación de productos manufacturados (principalmente textiles

⁵ Goldman & Sachs, “Dreaming with BRICs: the Path to 2050”, Global Economics Paper, nº 99, octubre de 2003.

⁶ Womack, Brantley, “China, entre la región y el mundo”, en: *Debate Político*, 4:6/7, Buenos Aires 2007, pp. 49-70.

⁷ SIPRI, The 15 major spender countries in 2006. Stockholm 2007.

⁸ En esta “economía mixta”, un 70 por ciento del PIB corresponde a empresas privadas.

y electrónicos), la inversión exterior (de matriz asiática) y salarios bajos comparado con los tradicionales países industrializados.

El acelerado crecimiento económico de China condujo a una elevada demanda de petróleo y alimentos que, a su vez, ha cambiado las coordenadas de las relaciones comerciales internacionales. Por un lado, es positivo, porque estimula el comercio internacional y las economías de países en vías de desarrollo, pero, por el otro, es negativo al haber contribuido a incrementar los precios internacionales de petróleo,⁹ de determinados alimentos y de otras materias primas. Ello a su vez rebaja las perspectivas de crecimiento económico en EE.UU y la UE y acelera la subida de las tasas de inflación. Aún así, una posible recesión mundial tendría no sólo un fuerte impacto para EE.UU. y la UE, sino también consecuencias negativas para China. Aunque su mercado interno tiene un enorme potencial de desarrollo, el hecho de que su PIB depende en casi un 40 por ciento de las exportaciones, una recesión reduciría también sus tasas de crecimiento.

Aparte de una creciente vulnerabilidad externa, la proyección de poder de China también cuenta con serias limitaciones internas: graves problemas medioambientales¹⁰ como consecuencia de la expansión capitalista, crecientes desigualdades regionales y sociales,¹¹ una alta dependencia de la importación de energía y alimentos (sólo un 7 por ciento de la superficie del país es cultivable), la difícil cohesión entre las 23 provincias y 5 regiones autónomas y, vinculado a ello, crecientes demandas de libertad individual y derechos democráticos como “efecto secundario” de la apertura económica. Por tanto, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta China es la cohesión política y territorial mediante un régimen unipartidista que, en un marco general de progresiva liberalización, es más represivo hacia dentro y más abierto hacia fuera.

China se presenta al mundo sobre todo como potencia comercial. Sus socios más importantes son la UE (principalmente Alemania), EE.UU., Japón, Singapur, Corea del Sur y Rusia. No se trata de relaciones asimétricas sino de una interdependencia mutua, puesto que China es también el principal socio comercial de Japón, el segundo mayor socio comercial de EE.UU., de la UE y de India y el tercero de Brasil y de muchos otros países. Aunque mantiene relaciones cordiales o correctas con sus socios económicos, China no cuenta con poderosos aliados estratégicos en el mundo y, por su régimen político y dimensión continental, ha optado conscientemente por un camino solitario, pero de coexistencia pacífica.¹²

Gran potencia India. India es el principal competidor de China en Asia y una potencia emergente de escala global. A diferencia de China, Occidente percibe a India no tanto como un jugador económico sino, en primer lugar, como una potencia nuclear y, a la vez, actúa como un baluarte democrático en Asia. En 2007, India llegó a ser la tercera economía mundial, por delante de Alemania y Japón, pero después de la UE en su conjunto. De este modo, los pronósticos acerca de que India superaría hacia el año 2020 el PIB de Alemania y competiría en algunos años más con China y EE.UU.¹³ se cumplieron más de diez años antes de lo previsto.

China e India juntos constituyen la principal fuerza militar del mundo, aportan un 21 por ciento al PIB mundial y representan un 40 por ciento de la población global. La relación entre las dos potencias asiáticas oscila entre competencia y cooperación. Por un lado, representan modelos políticos diferentes y compiten por el liderazgo en Asia y en el mundo. Por el otro, China es el segundo socio comercial de India, y ambos mantienen desde 2005 un diálogo político bilateral y se comprometieron a crear una asociación estratégica basada en los cinco principios de coexistencia pacífica definidos conjuntamente en 1954.

⁹ Se estima que hasta 2030 se habrá triplicado la demanda china de petróleo. En: *The Economist*, Londres, 15 de marzo de 2008.

¹⁰ Según datos del Banco Mundial, 16 de las 20 ciudades más contaminadas están situadas en China.

¹¹ China ya es el país asiático con la peor distribución de riquezas.

¹² Jiabao, Wen., “Acerca de las tareas históricas de la etapa primaria del socialismo y algunos problemas de la política exterior de nuestro país”, 2 de marzo de 2007.

¹³ Estudios de Goldman & Sachs, citados en Betz, Joachim., “Weltwirtschaftliche Schwerpunktverschiebung nach Asien?”, GIGA Focus 2, Hamburg 2008.

Por el tamaño de su población (1.130 millones), India es la democracia más grande del mundo y, en este sentido, constituye el principal contrapeso político de China en Asia. Así como China es la principal potencia en el conjunto de Asia, India lo es en el sur del continente: representa no sólo dos tercios de su población, del PIB y del territorio, sino también un 80 por ciento de los gastos militares y tropas de la subregión. En el ámbito económico, al haber iniciado el camino de las reformas más tarde que China, su economía aún representa menos de la mitad que la de su competidor.

Fue a partir de 1991 cuando el entonces Ministro de Finanzas y hoy Primer Ministro Manmohan Singh (2004-) empezó a poner en práctica un amplio programa de apertura económica incluyendo una gradual reducción del papel del Estado. Hoy, la economía de India crece de forma espectacular: a un promedio del 8 por ciento en los últimos cinco años, acercándose al ritmo chino. Pero a diferencia de China, se trata de un crecimiento sin contraparte en el empleo, puesto que el sector servicios -y especialmente las tecnologías de computación y comunicación- que requiere poca mano de obra, representa el principal pilar económico de India responsable del 55 por ciento de su PIB. Aunque su contribución al PIB representa menos del 20 por ciento, todavía hoy, un 60 por ciento de la fuerza laboral india se concentra en la agricultura. Son, al mismo tiempo, las zonas rurales las más afectadas por la pobreza, situación en la que se encuentra una quinta parte de la población.

Igual que China, India afronta numerosos problemas internos, entre ellos la extendida pobreza, la falta de infraestructura básica, la corrupción, un alto grado de diferenciación social relacionado con el sistema de castas, una difícil cohesión territorial, desequilibrios regionales y conflictos étnicos. Sin embargo, cabe destacar que, entre los BRIC, India es el país con el menor índice de desigualdad y con una amplia clase media.¹⁴

Las relaciones extra-regionales de India se concentraron durante la etapa de la Guerra Fría en una estrecha cooperación con la Unión Soviética y la participación en el Movimiento de Países No Alineados (MPNA). El fin del mundo bipolar ha significado una sustancial reorientación de su política exterior hacia EE.UU. que es hoy un aliado estratégico en Asia. Muestra de ello fue la firma, en 2005, del acuerdo civil-nuclear entre India y EE.UU. que, desde la perspectiva de Washington, contribuye a promover el ascenso de India en Asia como contrapeso político y cultural a China.¹⁵ Por otra parte, la Cumbre que celebraron China e India en enero de 2008 y el compromiso bilateral de avanzar en su asociación señala que India intenta contrabalancear su relación con EE.UU., entablando lazos más estrechos con su poderoso vecino.

La UE, Rusia y Japón conforman el segundo círculo de la política exterior de India. En un tercer plano figura su cooperación con Brasil y Sudáfrica. Estos tres países juntos crearon en 2003 IBSA, un foro de diálogo para promover la cooperación triangular e incrementar la influencia de estas tres potencias emergentes en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Naciones Unidas. A diferencia de otras iniciativas del sur, IBSA se basa en valores compartidos: la trinidad democracia, desarrollo y paz. IBSA¹⁶ refleja que, a diferencia de China, India busca ganar influencia en el escenario internacional a través de alianzas normativas norte-sur (EE UU.) y sur-sur (IBSA y G-20).

Frente a China, India cuenta con dos grandes recursos de soft power: su modelo democrático y el dominio del inglés que facilita la difusión de su cultura y su influencia internacional. La gran ventaja desde el punto de vista de Occidente son los sesenta años de historia democrática ininterrumpida en un país que integra numerosas diversidades, lo cual constituye un gran logro en una sociedad altamente dividida en diferentes etnias, castas, lenguas, culturas y religiones.

¹⁴ Nageswaran, Anantha., "El auge económico y la clase media: cómo sostenerlo", *Vanguardia Dossier* 27, Barcelona, abril-junio de 2008, pp. 39-45.

¹⁵ Hoge, James F., "A Global Power Shift in the Making", en: *Foreign Affairs* 4, 2004.

¹⁶ John de Sousa, Sarah Lea., "Brasil, India, Sudáfrica: potencias para un nuevo orden", *Política Exterior* 121, Madrid 2008, pp. 165-178.

India es una democracia multicultural que hasta ahora no ha sido amenazada seriamente por ningún actor político. De este modo, India es un ejemplo de que la democracia es posible incluso en circunstancias adversas y pese a enormes desigualdades y diferencias que persisten (por las castas y políticas públicas poco eficaces).

Mientras que China ha elegido un camino solitario sin aliados internacionales, India se ha convertido en el principal aliado internacional de EE.UU. Comparte con EE.UU. y con la UE su compromiso político con la democracia, afinidades culturales por el dominio del inglés y una economía de mercado relativamente abierta. Su nueva cooperación con EE.UU. y su alianza estratégica con la UE reflejan un cierto reconocimiento del creciente papel global de India.

Brasil: Potencia media global. Por su tamaño, población y PIB, Brasil sería la tercera gran potencia emergente y, por el tamaño de su economía, forma parte de los BRIC. En términos cuantitativos (población, PIB, territorio y fuerza militar), Brasil es la principal potencia regional de América Latina. A diferencia de India y China, al no ser una potencia nuclear y crecer a un ritmo muy modesto,¹⁷ su entrada global es a través de la diplomacia y la negociación internacional. Según el Presidente Lula da Silva, Brasil no pretende liderar nada y se autodefine como una potencia media de corte anti-hegemónico.

Puesto que, con una población de 185 millones, su mercado interno es mucho más pequeño que el de India, la principal fortaleza de Brasil en el escenario global es su diplomacia eficaz y de prestigio internacional. Su ventaja frente muchas otras potencias emergentes radica en una política exterior bien organizada y con visiones estratégicas de largo plazo cuyo símbolo es Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasilia. Tradicionalmente, su política regional ha estado subordinada a objetivos globales, sobre todo el de alcanzar una mejor posición en los foros internacionales.

En los últimos cinco años, Brasil se ha perfilando como un creador de reglas y agendas internacionales, principalmente en el seno de la OMC y Naciones Unidas. Junto con India, la UE y EE.UU., Brasil pertenece al núcleo de negociadores principales de la Ronda de Desarrollo de la OMC. Aspira, igual que India, a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y ha formulado diferentes propuestas (entre otras una iniciativa contra el hambre en el mundo) en el marco de Naciones Unidas.

Más que India, Brasil actúa como una portavoz de los intereses del Sur frente al Norte y como promotor de alianzas Sur-Sur. Mientras que por su población y crecimiento económico, India ya puede considerarse como una potencia emergente global, Brasil se percibe a sí mismo como una potencia media, no tanto por su tamaño sino que -siguiendo el ejemplo de Canadá- por su papel de mediador y negociador regional e internacional.¹⁸ Ejemplos destacados para su capacidad de definir consenso y alianzas estratégicas fue la creación del G-20 en el marco de la OMC, el foro de diálogo IBSA y su participación en el G-4 (también integrado por Alemania, Japón e India) para ser incluidos como miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

A semejanza de India, Brasil es otro ejemplo que demuestra que la "democracia multicultural" puede coexistir con grandes desigualdades sociales, altos niveles de pobreza y de violencia. Pero se diferencia de India en cuanto a que no tiene ni conflictos regionales ni internacionales, ha asumido bajo el gobierno de Lula una mayor responsabilidad como mediador en varios países de su vecindad (Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela)¹⁹ y tiene desde 2004 el mando militar en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).²⁰ Su canal de inserción regional e internacional es la cooperación y la integración (en el marco del MERCOSUR y Sudamérica), aunque el objetivo final de la diplomacia brasileña es influir la agenda internacional.

¹⁷ Un 3,7 por ciento en 2007.

¹⁸ Para una definición más detallada de Brasil como potencia media, véase Gratius, Susanne., "Brasil en las Américas: ¿Una potencia pacificadora?", Documento de Trabajo 35, FRIDE, Madrid 2007.

¹⁹ Gratius, Susanne., John de Sousa, Sarah Lea., "Brasil y Bolivia: Conflicto sobre hidrocarburos", Comentario FRIDE, Madrid 2006.

²⁰ Hirst, Mónica., "La intervención sudamericana en Haití", Comentario FRIDE, Madrid, abril de 2007.

Sudáfrica: Potencia media continental. Consciente de sus limitaciones en términos de tamaño y recursos, Sudáfrica no pretende ser una potencia global ni tampoco pertenece al grupo BRIC sino que es percibido como una potencia media geográfica y políticamente centrada en África.²¹ Aun así, en el continente africano, Sudáfrica es el único jugador global con una cierta influencia en el escenario internacional y con una notable influencia en la resolución de conflictos regionales. Al ser una democracia y economía de mercado consolidado, la Sudáfrica del post-Apartheid puede considerarse un ancla de estabilidad en el continente que es, al mismo tiempo, la prioridad de su política exterior. De forma similar a Brasil, su política exterior se basa en valores políticos, entre ellos la construcción de la democracia y la paz.

Cabe recordar que en términos de PIB y fuerza militar, Sudáfrica es una potencia regional. Pero por su herencia histórica negativa, no tiene aspiraciones hegemónicas en África y desarrolla su política regional a través de organismos multilaterales, principalmente la Unión Africana (UA) y otros foros regionales. De este modo, Sudáfrica es uno de los principales promotores de la integración regional y es el principal arquitecto de la *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) que nació en el marco del African Renaissance y cuenta con el respaldo del G-8.

En este marco multilateral, desde el fin del Apartheid en 1994, Sudáfrica ha empezado a asumir un papel de portavoz internacional de África, especialmente en su función de miembro elegido no permanente del Consejo de Seguridad. Bajo el Gobierno del Presidente Thabo Mbeki, Sudáfrica también empezó a ejercer un activo papel en la resolución de diversos conflictos africanos. Siendo la mediación y la negociación sus principales recursos de poder, Sudáfrica puede considerarse como una potencia media y un importante pacificador en su propia región.

Al igual que Brasil e India, también Sudáfrica enfrenta numerosos problemas internos, siendo el principal la epidemia SIDA que afecta a uno de cada cinco sudafricanos y ha reducido la esperanza de vida a 54 años. Ante sus límites internos, Sudáfrica no es ni pretende ser una gran potencia, pero su condición de ser la principal potencia económica y militar del África Subsahariana le asigna un papel de liderazgo dentro y fuera del continente. Teniendo en cuenta que África alberga el mayor número de Estados frágiles (aunque no el mayor riesgo internacional), Sudáfrica es un importante y positivo ancla de estabilidad y como tal también una potencia emergente en el plano internacional.

Finalmente, cabe resaltar que la proyección internacional de China, India, Brasil y Sudáfrica no transcurre necesariamente por la vía regional. De hecho, ninguno de estos cuatro países emergentes puede considerarse una potencia regional. Por su peso económico e influencia, Sudáfrica es la potencia continental africana. China es una potencia global, pero comparte el liderazgo en Asia con India que tampoco actúa como potencia regional²² y, además, con EE.UU. Brasil es la potencia sudamericana, pero no latinoamericana, puesto que su poder en el conjunto de la región está limitado por la hegemonía estadounidense y la influencia de su rival latinoamericano México.

²¹ Spence, Jack., "South Africa's Foreign Policy: Vision and Reality", in: Elizabeth Sidiropoulos (Ed.), *South Africa's Foreign Policy 1994-2004: Apartheid Past, Renaissance Future*, Johannesburg 2004, pp. 35-49.

²² Varun Sahni, A., "Índia emergente: rejeitar a região, alcançar o mundo?", *Relações Internacionais* 15, September 2007, pp. 21-34.

¿Son potencias estabilizadoras o desestabilizadoras?

El ascenso de nuevas o viejas potencias en la jerarquía internacional de Estados no significa necesariamente más inestabilidad o inseguridad global. John Ikenberry recuerda que hay diferentes tipos de transición de poder internacional. Así, el traspaso de poder del Reino Unido a EE.UU. a inicios del siglo XX o el ascenso de Japón después de la Segunda Guerra Mundial ocurrieron de manera pacífica y dentro de las reglas del sistema internacional.²³ Es muy probable que la inclusión de China e India (y en el futuro quizás la de Brasil) en la élite mundial tampoco altere de forma traumática el orden global establecido.

Aunque China es la segunda potencia militar del mundo, su proyección global es ante todo económica. Aunque de hecho representa un modelo de desarrollo autoritario y estadocéntrico, raras veces China intenta exportar su visión política e ideológica al resto del globo. Ello marca una clara diferencia con EE.UU., cuya posición de única superpotencia se basa tanto en la fuerza militar como en la promoción de su modelo político, económico y cultural. Comparado con su rival, el ámbito cultural –empezando por la difusión de la lengua china– representa probablemente el principal límite de proyección del poder chino fuera de su propio entorno geográfico.

A ambas potencias globales les divide también una marcada diferencia en cuanto al uso del poder blando y duro. Mientras que EE.UU. tiende a reservar el poder duro (la amenaza militar y sanciones) para su política exterior y a aplicar poder blando en la política doméstica, China hace lo contrario: utiliza la fuerza o la amenaza sobre todo en la política doméstica (siendo el reciente conflicto en Tíbet un ejemplo para ello) y la persuasión o cooperación en su política exterior. En el plano extra-regional, China dista de comportarse como un poder hegemónico, y su peso militar, político y cultural no es equiparable al de EE.UU.

Aunque mantiene diversas disputas territoriales en Asia, China no busca el enfrentamiento con sus vecinos sino que intenta reducir los conflictos tanto dentro como fuera de su propia región. En sus relaciones externas, China prefiere actuar mediante poder blando y usar la amenaza como último recurso. Su política exterior se rige por el principio de no interferencia política y neutralidad ante conflictos de origen doméstico. No busca el dominio, sino la influencia que, en los últimos años, se ha extendido de Asia a África y a América Latina donde se ha perfilado como tercer socio comercial.²⁴ En estas regiones, su principal ventaja comparativa frente a EE.UU. y la UE radica en ser una fuerza neutral sin herencia colonial y un actor no comprometido con valores políticos como la democracia o los derechos humanos.

La principal finalidad de la política exterior china no es dominar el mundo sino aumentar su inserción internacional después de varias décadas de relativo aislamiento. Salvo en cuanto al reconocimiento de Taiwán y, en menor medida, en relación con su dominio en Tíbet,²⁵ China no divide el mundo en enemigos y amigos ni tampoco actúa a merced de cuestiones ideológicas o religiosas. Su política exterior es multipolar y orientada en función de o subordinada a los intereses económicos nacionales. El comercio y la diplomacia son las dos vías por las cuales China se sitúa actualmente en el sistema internacional.²⁶ China actúa de forma ofensiva a nivel comercial, y defensiva en la diplomacia.

A diferencia de otros países emergentes, China es un *late-comer* en el sistema multilateral, cuya estructura y reglas no cuestiona ni tampoco intenta modificarlas. Es por ello que no suele crear nuevas agendas o iniciativas globales y más que un *rule-maker* tiende a ser un *rule-taker*

²³ Ikenberry, John., 2008, op.cit.

²⁴ The Economist, London, 15 de marzo de 2008.

²⁵ El conflicto perdura desde la anexión del Tíbet por China en 1951.

²⁶ Deng, Yong., y Moore, Thomas G., "China Views Globalization: Towards a New Great-Power Politics?" En: *Washington Quarterly* 27:3, Summer 2004, pp. 117-136.

en el sistema mundial. En la actualidad, tampoco ejerce su papel de gran potencia para ocupar posiciones de peso sino que opta por ganar prestigio²⁷ e incrementar su participación en los foros internacionales. Muestra de ello fue su ingreso en la OMC en 2001. Otro ejemplo de su creciente inserción y reconocimiento internacional es la celebración de los Juegos Olímpicos de 2008 en China. Su participación en el G-8 y en la OCDE aún está pendiente.

En cuanto a su diplomacia, todavía hoy se perciben los efectos de la doctrina de discreción que formuló Deng Xiaoping en 1991 de “no portar la bandera ni encabezar la ola” y observar en vez de reclamar un liderazgo.²⁸ Según sus líderes políticos, no desafiar a EE.UU.²⁹ y evitar una costosa rivalidad (ante todo una carrera militar) con la superpotencia es un lema principal de la política exterior china. Otro principio supremo que sigue guiando sus relaciones exteriores es el de la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos.³⁰ A diferencia de EE.UU., China no aplica criterios políticos para seleccionar a sus aliados o socios comerciales que pueden ser regímenes autoritarios, democráticos o teocráticos.

China también usa las oportunidades de inserción que ofrecen la globalización y el multilateralismo para mejorar su imagen exterior después de “Tiananmen” en 1989. Limpiar su imagen internacional y evitar un enfrentamiento con “Occidente” son objetivos destacados de su política exterior. Ello se evidencia en su política de acercamiento frente a EE.UU., Rusia y la UE. Ante el gran potencial económico de China, la crítica por la falta de democracia o los abusos de derechos humanos por parte de sus socios ya ha entrado en un segundo plano. Aparte de revelar un doble discurso de la “comunidad internacional” integrada por las potencias tradicionales, ello comprueba también que tanto EE.UU. como la UE reconocen a China como un socio que está a su misma altura.

En cuanto a si China es un estabilizador o un destabilizador, la balanza se inclina hacia lo primero. A nivel global, China no reclama una posición hegemónica sino que actúa en el marco de lo que denomina el “desarrollo pacífico”³¹ y que fue ratificado en el último Congreso del Partido Comunista Chino, en octubre de 2007.³² Según el Primer Ministro, Wen Jiabao, China busca llegar a un “mundo armonioso” como marco idóneo de su propio desarrollo y pretende portar “en alto la bandera de paz, desarrollo y cooperación, aplicando una política exterior de independencia y paz.”³³

Con ello, China rectificó su anterior proyección de “ascenso pacífico” que despertó temores de una hegemonía china. En el Consejo de Seguridad, China suele votar conforme al principio de la no injerencia y respeto de la soberanía nacional. Aún así, en su propia región, China ha adoptado un papel de mediación, por ejemplo en el conflicto entre Camboya y Tailandia, o en el caso de Corea del Norte. Estabilizar la propia región forma parte de una nueva concepción de seguridad de China destinada a incrementar la propia posición en Asia y disminuir la influencia de EE.UU. e India. Uno de los instrumentos para ello es la Organización de Cooperación de Shanghai que sirve ante todo de plataforma para los intereses de China en Asia Central.³⁴

En el sistema internacional, China aboga por un mundo multipolar como alternativa al dominio de EE.UU. Con la UE comparte el interés por buscar un mundo más equilibrado y un sistema multilateral más eficaz. Muestra de ello es su creciente compromiso con Naciones Unidas, siendo

²⁷ Womack, Brantley., 2007, p. 61.

²⁸ Wacker, Gudrun., (Ed.), “Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?”, SWP-Studie 3, Berlin 2006, p. 62.

²⁹ Delage, Fernando, “El nuevo contexto de la política exterior china”, en: Delage, Fernando., (et al), *China en el nuevo escenario internacional*, Documento de Trabajo 2007/11, Real Instituto Elcano, Madrid, 23. octubre 2007, pp. 4-9.

³⁰ Kleine-Ahlbrandt, Stephanie., Small, Andrew., “China’s New Dictatorship Diplomacy”, en: *Foreign Affairs*, nº 1, January/February 2008.

³¹ Jisi, Wang., “El camino de China hacia un desarrollo pacífico y su relación con EEUU”, en: Fernando Delage et al., *China en el nuevo escenario internacional*, Documento de Trabajo 2007/11, Madrid, 23 de octubre de 2007, pp. 22-26, p. 22.

³² Para un balance del Congreso, véase Bustelo, Pablo., “Política y liderazgo tras el 17º Congreso del PC chino: ¿cuáles son las novedades?”, ARI, nº 111, Madrid 2007.

³³ Jiabao, Wen., “Acerca de las tareas históricas de la etapa primaria del socialismo y algunos problemas de la política exterior de nuestro país”, 2 de marzo de 2007.

³⁴ Abad Quintanal, Gracia., “La Organización de Cooperación de Shanghai o la penetración china en Asia Central”, ARI 30, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

China su noveno contribuyente financiero. Sin pretender exportar su “modelo político”, puesto que “Beijing no tiene ningún interés en entablar una guerra ideológica con el mundo occidental”;³⁵ de hecho, China representa una alternativa política a las democracias representativas. Su régimen político es particularmente atractivo para aquellos países que cuestionan o desafían la idea de la universalidad de la democracia (Irán, Rusia, Venezuela) y se basan en un fuerte nacionalismo político que, según Andrew Hurrell,³⁶ se ha convertido en la principal ideología de los Estados, sean fascistas, religiosos, liberales o socialistas. Pero al mismo tiempo, el sistema político chino limita también su influencia global mediante el ejercicio del *soft power*.

Al igual que China, India no es una potencia desestabilizadora pero tampoco puede identificarse como una estabilizadora. Desde los años noventa, India ha reorientado sus relaciones exteriores de su relación privilegiada con Rusia y el Movimiento de Países No Alineados hacia una relación más estrecha con EE.UU., China y la UE. A nivel global, es uno de los principales contribuyentes de tropas en las misiones de paz de Naciones Unidas y, por tanto, un actor comprometido con la paz mundial. Reclama desde hace tiempo un asiento en el Consejo de Seguridad. Puesto que China no se opone a esta demanda que, además, cuenta con el respaldo de EE.UU., es altamente probable que India ingrese al Consejo de Seguridad en una futura ampliación del órgano. Junto con Brasil, India juega también un papel clave en la OMC y la Ronda de Desarrollo.

El acuerdo nuclear con EE.UU. señala que India entra al escenario internacional por la puerta de la seguridad y menos por la vía del comercio o de la democracia. A diferencia de China, India forma parte o está afectado por diversos conflictos en sus fronteras. Debido a las amenazas que afronta en su vecindad, la preocupación por la seguridad sigue dominando su política exterior en general y su política regional, en particular.³⁷ Es por ello (y otras razones) que la política exterior india se concentra en su relación con EE.UU. como co-garante de seguridad, en la coexistencia pacífica con China y en su difícil convivencia con Pakistán.

El principal desafío de India es la pacificación en su propio entorno geográfico. En Sudasia, India es una isla democrática rodeada de regímenes autoritarios y Estados frágiles empezando con Pakistán. También, India es, al mismo tiempo, parte del problema y parte de la solución. Al ser -por su tamaño, potencial económico y militar- un poder hegemónico en la subregión, en su vecindad prevalece una imagen negativa de India. De hecho, mantiene disputas territoriales con Pakistán (Kashmire) y China (anexión de Tíbet en 1951, guerra India/China de 1962), a la vez que los conflictos internos en Nepal (entre gobierno y maoístas), Bangladesh (gobernabilidad), Burma/Myanmar (régimen autoritario) constituyen una amenaza a su seguridad.

Una clave a la estabilidad en Sudasia es la disputa territorial y religiosa que mantiene India con Pakistán, prácticamente desde la división de ambos países durante el proceso de independencia que finalizó en 1947. Aunque ambos países reiniciaron su diálogo en 2004, no consiguieron mayores resultados. Desde los años cincuenta, India mantiene una relación de coexistencia pacífica y cooperación con China, su principal rival. Su relación con ambos países y su papel de mediación en países como Sri Lanka confirman la paulatina transformación de India de una potencia nuclear no exclusiva (desafiada por China y Pakistán) a una potencia, quizás no estabilizadora, pero más comprometida con la democracia y la paz en su entorno geográfico y en el resto del mundo.

A diferencia de China e India, Brasil y Sudáfrica actúan como potencias medias en el término canadiense de resolución de conflictos y mediación regional e internacional. Ambos son potencias anti-hegemónicas que no aspiran ni pueden afrontar los gastos de un liderazgo regional. Tanto Brasil como Sudáfrica son claramente potencias estabilizadoras que construyen agendas de

³⁵ Jisi, Wang., 2007, p. 23.

³⁶ Hurrell, Andrew., 2007, p. 122.

³⁷ Sahni, Varun., “India: A Global Power without Regional Ambitions?” próxima publicación.; y Gratus, Susanne., John de Sousa, Sarah Lea., “IBSA: An International Actor and Partner for the EU?”, FRIDE Activity Brief, Madrid, October 2007.

integración en sus respectivas regiones y participan en misiones de paz regionales (UA, OEA) e internacionales tanto dentro como fuera de su entorno.

Sudáfrica y Brasil tampoco mantienen conflictos con otros Estados. En el caso de Brasil, tiene desde hace más de cien años relaciones pacíficas con sus diez vecinos. Sudáfrica empezó a superar su papel negativo en la región desde el fin del Apartheid en 1994. Su principal mérito es su compromiso con la integración regional: Brasil a través del MERCOSUR y Sudamérica, Sudáfrica en la UA y en la Unión Aduanera Sudafricana (SACU por su sigla en inglés). Para Sudáfrica, el principal límite de poder es el tamaño; en el caso de Brasil, su influencia internacional estará limitada debido a dos factores clave: 1) su diplomacia silenciosa caracterizada por la modestia, 2) su escasa influencia cultural debido al idioma portugués cuya máxima extensión es la parte lusófona del continente africano.

La influencia regional de Brasil está limitada por el peso de EE.UU. en el continente. En contraste, África es el único continente sin potencia hegemónica, lo cual deja un espacio más amplio a Sudáfrica. Ambos países son potencias sin aspiraciones hegemónicas que buscan un liderazgo compartido y benigno. Si se los compara con Brasil y Sudáfrica, al ser potencias nucleares y estar involucrados en varios conflictos en sus regiones, China e India se perciben como amenaza por parte de algunos de sus países vecinos. Con todo, más que la fuerza tienden a aplicar instrumentos económicos y diplomáticos.

Finalmente, el perfil militar de estos cuatro países y, por tanto, su potencial de amenaza es muy diferente. Por el constante incremento del gasto militar y una industria bélica propia que la convirtió en uno de los principales exportadores de armas del mundo, China es la principal potencia militar y nuclear. Aunque también India es una potencia nuclear, al no ser un importante productor o exportador de armas su potencial militar es mucho menor.³⁸ Al ser uno de los principales exportadores de armas y equipo militar, Brasil es una potencia militar y tiene la capacidad de convertirse en una potencia nuclear. También Sudáfrica es un importante exportador y traficante de armas, pero dista de ser una potencia militar o nuclear.

³⁸ Chellaney, Brahma., "El tigre frente al dragón: ¿Servirá India de contrapeso a China?", *Vanguardia Dossier* 27, Barcelona, abril-junio de 2008, pp. 79.

Distribución de poder en el sistema internacional

El creciente poder duro y blando de estas cuatro potencias emergentes aún no se refleja en la estructura del sistema internacional. Un indicador para ello es la distribución de puestos internacionales que resulta claramente a favor de las potencias tradicionales:

Distribución de cargos internacionales por país de origen

<u>Organización:</u>	<u>Encabezado por:</u>	<u>País de origen:</u>
Naciones Unidas	Ban Ki-moon	Corea del Sur
PNUD	Kemal Dervis	Turquía
ACNUR	Antonio Gutiérrez	Portugal
UNESCO	Koichiro Matsuura	Japón
UNICEF	Ann Margaret Veneran	EE.UU.
UN Comisión para la Construcción de la Paz	Yukio Takasu	Japón
UN Derechos Humanos	Louise Arbour	Canadá
OMS	Margaret Chan	China
OTAN	Jaap de Hoop Scheffer	Países Bajos
OMC	Pascual Lamy	Francia
OPEC	Abadía Salem El-Badri	Libia
FMI	Dominique Strauss-Kahn	Francia
BM	Robert Zoellick	EE.UU.
OCDE	Angel Gurría	México
OSCE	Marc Perrin de Brichambaut	Francia
OIT	Juan Somavía	Chile
AIEA	Mohamed El Baradei	Egiptia
CPI	Phillippe Kirsch	Canadá
CIJ	Rosalyn Higgins	Reino Unido
Consejo de Europa	Terry Davis	Reino Unido
Consejo de la UE	Javier Solana	España

Esta lista de cargos en organizaciones internacionales confirma que todavía está vigente el orden internacional de la post-guerra de los años cincuenta. Asimismo, señala el escaso equilibrio entre sexos, puesto que sólo tres de estas 21 instituciones están lideradas por mujeres. En cuanto a los países, sólo Francia (3), Japón (2), EE.UU. (2) y Canadá (2) encabezan dos o más instituciones internacionales. Llama la atención que ningún brasileño y ningún indio lidere instituciones internacionales de peso.

Injusta es también la composición del máximo órgano de seguridad internacional: el Consejo de Seguridad integrado por Rusia, Francia, EE.UU., el Reino Unido y, desde 1971, también por China. Los demás foros exclusivos del mundo tampoco señalan la actual constelación de poder: sólo México, según los datos señalados anteriormente una potencia emergente de segunda liga, forma parte de la OCDE; el G-8 es un club exclusivo de las potencias tradicionales que excluye a las emergentes o re-emergentes como China, India y Brasil (recién en 2007 se creó el mecanismo G-8 más 5 que incluye a Brasil, China, India, México y Sudáfrica); y las cuotas de poder del Fondo Monetario Internacional (FMI) siguen reflejando el mundo bipolar.

La gran mayoría de las organizaciones internacionales requiere una profunda reestructuración de poder a fin de incluir la voz de las nuevas potencias emergentes cuyo tipo de inserción internacional (pacífica o traumática) depende de su gradual inserción en las más prestigiosas y

poderosas instituciones globales: el G-8, la OCDE y el Consejo de Seguridad (salvo China). Y ello depende, a su vez, de la voluntad política de las potencias tradicionales de ceder poder a favor de los países emergentes.

Si ello no ocurre, es más probable que las potencias emergentes intenten cambiar el sistema internacional mediante alianzas Sur-Sur o el cuestionamiento general del orden global establecido por las potencias tradicionales. En primer lugar, podrían surgir nuevos foros internacionales dominados por países en vías de desarrollo. Ejemplos destacados son iniciativas multilaterales recientes como IBSA, G-20 o, a nivel bilateral, la reciente cooperación India-China. Ello señala que las potencias emergentes empiezan a crear lazos entre sí, en principio no para oponerse al orden internacional sino para aunar fuerzas dentro del sistema internacional vigente.

Por tanto, el mantenimiento del actual sistema internacional y de sus instituciones dependerá también de su capacidad de integrar las potencias emergentes y crear incentivos para que éstas actúen dentro y no fuera del orden establecido. Gobernar con y no contra el orden internacional debe ser un objetivo compartido por las viejas y nuevas potencias: "Estados Unidos y Europa deben encontrar espacio en la mesa no sólo para China sino también para países como Brasil, India y Sudáfrica".³⁹

Conclusión

El ascenso de China e India ha creado un nuevo orden económico internacional, pero aún no ha conducido a un nuevo orden político. La emergencia de ambas potencias no representa una amenaza para la paz, sino que su ascenso pacífico parece confirmar la tesis de que "el cambio inducido por la guerra ha sido abolido como proceso histórico".⁴⁰

Ninguno de los cuatro países representa un riesgo ni para la estabilidad mundial o regional. China, India, Brasil y Sudáfrica tampoco cuestionan el orden internacional, sino que participan activamente en él y reclaman una mayor participación. Sin embargo, dentro de las reglas existentes reclaman, con razón, una redistribución del poder más justa que refleje el mundo multipolar y su posición internacional ascendente. Por ello, India y Brasil y Sudáfrica solicitan hace tiempo, junto con Alemania y Japón, una inclusión en el Consejo de Seguridad y, junto con China, la participación en el G-8. Su peso económico debería reflejarse también en las principales instituciones financieras: el FMI y el Banco Mundial.

Entre las cuatro, China es la única potencia emergente con posibilidad de convertirse en un centro de poder global y, además, la única que ha elegido un camino solitario que, siguiendo el ejemplo de EE.UU., parece todavía la única fórmula para ganar poder en la jerarquía internacional de los Estados. India, Brasil y Sudáfrica tienden a usar la vía regional como plataforma para proyectarse como potencias globales. Estas tres potencias forman parte de proyectos de integración o al menos de cooperación regional (South-Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), MERCOSUR, UNASUR, UA, SACU). Conscientes de sus límites de poder, optan por crear alianzas para incrementar su influencia y capacidad de negociación internacional y utilizan la integración regional como un posible canal para ello.

A distintos niveles -Sudáfrica está más comprometido con la integración que Brasil y Brasil más que India-, estas potencias emergentes optan por un liderazgo compartido y un multilateralismo basado en alianzas. Ello de por sí ofrece una cierta garantía para la paz y la democracia. Pero cabe advertir también que en ninguna de las tres regiones, la integración para por su

³⁹ Ikenberry, John., 2008.

⁴⁰ Ikenberry, John., 2008.

mejor momento. En América Latina, el MERCOSUR y la integración sudamericana en general están experimentando una seria crisis que se manifiesta en reiteradas disputas comerciales. La integración asiática parece una quimera, teniendo en cuenta que el desarrollo de la SAARC está limitado por el conflicto entre sus Estados miembro India y Pakistán y que India y China no ingresaron en el ASEAN (salvando las distancias sería como una UE sin Alemania y Francia). China no se ha comprometido con ningún bloque regional para perseguir, conforme a la teoría del realismo,⁴¹ el objetivo principal de toda gran potencia: maximizar su poder en el mundo y, en la medida de lo posible, dominar el sistema.

Entre los cuatro, Brasil es el país más proactivo en el escenario internacional y más comprometido con el multilateralismo global. Prueba de ello son el foro IBSA, el G-20 en el marco de la OMC o la iniciativa global contra el hambre en el seno de Naciones Unidas. China todavía está buscando su plena inserción en las organizaciones internacionales y empieza a liderar instituciones importantes pero con poco peso político.⁴² India, por su parte, se concentra más en Asia y su relación clave con EE.UU. en vez de buscar un papel protagonista en instituciones internacionales. Consciente de sus límites de tamaño y su reducida capacidad material, Sudáfrica no aspira a ser una potencia global, sino de consolidar su estatus como principal fuerza de orden continental en África.

Volviendo a la pregunta inicial, cabe resumir que se está perfilando un nuevo escenario mundial en el cual tanto la UE como EE.UU. y Japón -la anterior Tríada de poder- tendrán un papel mucho menor que en la actualidad. Una importante plataforma para la rivalidad entre antiguas y nuevas potencias será el acceso a recursos como el petróleo, agua y alimentos. Ello implica no sólo un importante papel de los países productores de petróleo y otras fuentes energéticas, sino también de exportadores de alimentos como Argentina o Brasil.

El futuro escenario internacional será, sin duda, diferente, pero no por ello más inestable que en la actualidad. Lo más novedoso del nuevo escenario internacional es el hecho de que dos países asiáticos experimentan un auge simultáneo: "En este juego, la ecuación India-China será fundamental para el futuro de la seguridad y la estabilidad estratégica de Asia".⁴³ Ello abre dos horizontes futuros: uno de enfrentamiento o rivalidad entre India y China y otro de coexistencia pacífica o incluso de alianza entre ambos.

Otra incógnita es el futuro del triángulo entre China, EE.UU. e India. Ante el ascenso paralelo de China e India, lo más probable es que estamos viendo no sólo la etapa final del unilateralismo o "hiperpoder" de EE.UU.⁴⁴ sino también el declive de otras potencias tradicionales como los Estados miembros de la UE y Japón. En el orden internacional se manifiestan cambios sobre todo en el ámbito económico, mientras que apenas repercuten en el sistema político internacional de la post-guerra fría. Pero en vez de la creación de un nuevo orden, los cuatro países mencionados tienden a insertarse en el sistema internacional existente.

Aunque su creciente participación en la gobernanza global modificará algunos aspectos del orden establecido, no parece muy probable que China e India cuestionen el modelo económico y político establecido. Ninguna de las cuatro potencias se proyecta al mundo mediante influencia ideológica y política o modelos de desarrollo alternativos. En este sentido, se trata de potencias emergentes conservadoras y muy distintas a potencias teocráticas como Irán o Pakistán cuyos principales recursos, aparte de la amenaza nuclear, son la religión y/o la ideología y que al no aceptar las reglas de juego establecidas por las viejas potencias, quedarán al margen del sistema internacional pero al mismo tiempo, representan una potencial amenaza al orden internacional.

⁴¹Mearsheimer, John., "Why China's Rise will not be Peaceful", 17 September 2004.

⁴²Chan, Margaret., de origen chino, es Directora General de la Organización Mundial de Salud (OMS).

⁴³Chellaney, Brahma., "India, China y Seguridad en Asia", en: *La Vanguardia*, Barcelona, 13 de enero de 2007.

⁴⁴Ikenberry, John., "The Rise of China and the Future of the West", in: *Foreign Affairs*, Washington DC, January/February 2008,

La creciente influencia global de China e India refleja una creciente dispersión de poder internacional y su distribución en diferentes núcleos, lo cual significa intrínsecamente menos control y más desorden internacional, aunque no por ello más conflictos. Caben al menos tres escenarios:

El primero sería una transición hacia un nuevo mundo triádico, esta vez entre EE.UU., China e India. Sería, probablemente, un triángulo de coexistencia pacífica. Pensando en posibles alianzas, sería India el que decidiría con cuál de los dos se quiere “casar”: una alianza con EE.UU. representaría los valores de Occidente, mientras que una alianza con China, “Chindia”, confirmaría el inicio de un nuevo tipo de hegemonía asiática. Un segundo escenario sería el retorno a un nuevo mundo bipolar, esta vez entre EE.UU. y China, no como un enfrentamiento ideológico sino como dos imanes de desarrollo económico y político que reflejan modelos diferentes en torno a los cuales se podrían agrupar el resto de naciones. Un tercer escenario sería un mundo multipolar anclado en el derecho internacional y organizaciones multilaterales fuertes y democráticas. Desde la perspectiva de Brasil, Sudáfrica y la UE sería, sin duda, la mejor de las opciones. Sin embargo, esta visión del mundo ideal suele ser defendida por potencias medias y pequeñas que son las más afectadas por los caminos unilaterales de las grandes potencias que raras veces han promovido la construcción de un multilateralismo democrático y equilibrado.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2º - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org