

A stylized world map composed of a grid of dots. The dots are mostly light gray, but several are colored red, representing the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China, and South Africa).

Los BRICS en la gobernanza global: ¿una fuerza progresista?

NIU HAIBIN
Abril de 2012

- Debido al creciente tamaño de sus economías y a su mayor actividad en el ámbito diplomático, los países del BRICS tienen cada vez más influencia en el proceso internacional de toma de decisiones. Para alcanzar un sistema de gobernanza efectivo, será fundamental regular la incidencia de estas potencias emergentes y reformar las instituciones globales.
- Los Estados Unidos y Europa deben transferir algunos derechos a las potencias emergentes a cambio de un mayor aporte de recursos financieros al FMI. Con la difusión del poder global, es imposible reformar las instituciones internacionales si no se establece una cooperación positiva entre los miembros establecidos y los que están surgiendo ahora.
- La comunidad internacional debe hacer esfuerzos para que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU ofrezcan a las potencias emergentes un mandato no permanente, pero más largo, y una posición de mayor relevancia dentro del órgano. Sería un buen modo de visualizar la actuación de estos países. Además, los cambios graduales en el Consejo podrían ser aceptables y beneficiosos para China y Rusia.
- En general, un enfoque incremental con mentalidad cooperativa puede ayudar a que el grupo de los BRICS transforme el actual orden mundial de una manera pacífica y constructiva.

1. ¿Tiene importancia el grupo de los BRICS?

El actual sistema internacional se caracteriza por la presencia de varios mercados emergentes clave, que adquieren mayor espacio e influencia como actores globales. Goldman Sachs recurrió a las iniciales de Brasil, Rusia, India y China, acuñó así el acrónimo BRIC para identificar el creciente potencial de estos cuatro países y predijo que hacia el año 2032 sus economías podrían alcanzar una envergadura semejante a las del G7.¹ Una vez que Sudáfrica se unió al grupo en abril de 2011, el término BRICS se convirtió en un símbolo muy utilizado para describir el cambio de eje del poder global, desde las economías desarrolladas hacia los principales países en desarrollo.

Cuando se habla de potencia económica emergente, se alude a un concepto teórico que define la dinámica de los países en desarrollo, pero que no refleja adecuadamente su impacto en el contexto geopolítico mundial. Resulta complejo trasladar el poder económico a la influencia internacional (por ejemplo, en lo que respecta a la contribución a los bienes públicos internacionales y a la posibilidad de cambiar el modo de pensar y el comportamiento de los demás). De todos modos, las economías en cuestión han sido identificadas como potencias emergentes para hacer referencia a su mayor incidencia global.

Durante la última década, los miembros del BRICS han adoptado una intervención más activa dentro de los asuntos internacionales. A nivel individual, estos países constituyen actores importantes a la hora de preservar la seguridad regional y afrontar los desafíos económicos, ya sea a través del trabajo en las instituciones continentales o, a veces, mediante la coordinación con potencias externas. Las respuestas políticas a las crisis – conflictos nucleares en Corea del Norte e Irán, mantenimiento de la paz en Haití, golpe de Estado en Honduras y escisión de Sudán – se llevaron a cabo bajo la asistencia o el liderazgo de los principales miembros del BRICS. Al mismo tiempo, el grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) realiza una tarea constante para lograr avances en las negociaciones sobre cambio climático derivadas de la

cumbre de Copenhague de 2010; el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) promueve la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y el desarrollo regional en África; y el BRICS, como tal, apunta a crear un orden mundial más justo, para lo cual enfatiza la necesidad de modificar las actuales instituciones financieras internacionales.

La postura proactiva en el escenario internacional demuestra cómo ven su futuro las potencias emergentes, que buscan profundizar la integración dentro del sistema global. Aunque a estos países muchas veces se los identificó como baluartes regionales, la proyección de su incidencia a escala mundial no puede depender únicamente de las bases continentales a las que pertenecen. De hecho, sus liderazgos regionales siguen siendo controvertidos; por ejemplo, China y Brasil aún se enfrentan a fuertes obstáculos impuestos dentro de su ámbito de influencia o por superpotencias externas. Más allá de estos desafíos, la mayoría de los miembros del BRICS han establecido importantes lazos políticos y económicos con el resto de la región y desempeñan un papel de liderazgo o apoyo en materia de cooperación. Sin embargo, en última instancia, las potencias emergentes tienden a adoptar una estrategia global para desarrollarse.

Cabe destacar que, a excepción de Rusia, estas potencias emergentes actúan como protagonistas globales reales por primera vez en su historia. El ancestral dominio chino se estableció principalmente en el Este asiático durante una era anterior al sistema moderno, basado en la soberanía de los Estados. De manera similar, el poder tradicional de la India se limitó en gran medida a la parte meridional del continente. Tanto Brasil como Sudáfrica tienen una historia relativamente corta como líderes regionales, en la que han mostrado un gran interés en construir buenas relaciones con sus respectivos vecinos. Poco a poco, estas potencias emergentes comenzaron un camino ascendente, con una clara estrategia dirigida a aprovechar la economía global. Hoy todo el mundo es consciente de su poderío económico. El ingreso de China a la OMC constituye un buen ejemplo: el peso del gigante asiático ha superado las fronteras de los mercados desarrollados tradicionales para acceder a diferentes regiones de África, América Latina, Medio Oriente y Asia Central. Como consecuencia, las potencias emergentes se convirtieron no sólo en importantes socios comerciales de los centros económicos, sino también en donantes e interlocutores fundamentales para el mundo en desarrollo.

1. Jim O'Neill y Anna Stupnytska, «The Long-Term Outlook for the BRICS and N-11 Post Crisis», *Goldman Sachs Global Economics Paper* No: 192, 4 de diciembre de 2009, 3; <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-at-8/BRICS-doc.pdf>.

Para expandir sus relaciones globales y proteger sus mayores intereses en los otros continentes, estos países emergentes están comenzando a transformar su poder económico en influencia política internacional.

El BRICS se ha convertido entonces en una entidad política que apunta, por un lado, a explorar las oportunidades económicas existentes entre sus propios miembros y, por el otro, a reformar el sistema de gobernanza global. Las potencias emergentes han comprendido que, para resolver los desafíos internos de desarrollo, no pueden limitarse a los vecinos cercanos y deben contar con un entorno más favorable en el plano externo. El hecho de que para la cumbre del BRICS se haya invitado a Sudáfrica, un país de 50 millones de habitantes, está mucho más relacionado con su actividad diplomática internacional y su influencia regional que con el tamaño de su economía. El ingreso de este país refleja el interés del grupo por África, así como su deseo de ser una entidad con influencia global y miembros de los principales continentes. Dentro del contexto mencionado, resulta esencial reformar las instituciones multilaterales actuales para proteger los mayores intereses sistémicos del BRICS y para reflejar sus valores y puntos de vista con respecto al futuro orden mundial. Las siguientes secciones grafican el compromiso más intenso de las potencias emergentes en la gobernanza global y exponen sus esfuerzos recientes en relación con el mantenimiento de la paz de la ONU, la reforma del Consejo de Seguridad, el G20 y las instituciones financieras internacionales.

2. El mantenimiento de la paz de la ONU y la responsabilidad de proteger

Todo el BRICS juega un papel clave dentro de la ONU para mantener la paz internacional. China y Rusia son miembros permanentes del Consejo de Seguridad; a los otros integrantes del grupo se los elige frecuentemente para cumplir mandatos temporales. De hecho, en 2011 los cinco países formaban parte del órgano. La mayoría de ellos realizan una valiosa contribución a las operaciones de paz de la ONU: aportan tropas, ofrecen entrenamiento y apoyan las misiones a través de su voto. Además de promover estas iniciativas, los miembros del BRICS sostienen la posición de las Naciones Unidas. Consideran que sus instituciones son las más legítimas para adoptar acciones colectivas dirigidas a mantener y restaurar la paz (por ejemplo, despliegues preventivos y

consolidación de la situación después de los conflictos); buscan que la organización desempeñe un papel central en los asuntos vinculados a la paz y la seguridad, que van más allá de los conflictos internacionales y abarcan estados de turbulencia interna, pandemias globales, terrorismo transnacional y proliferación de armas de destrucción masiva; e intentan ocupar un lugar de mayor relevancia en el marco de la ONU, proporcionando más recursos y promoviendo la reforma del Consejo de Seguridad.

La mayoría de los miembros del BRICS son países comprometidos con el mantenimiento de la paz de la ONU, lo que podría ayudarlos a asumir las responsabilidades internacionales y a ejercer la capacidad de operación de sus fuerzas militares en otros continentes. Los encargados de la formulación de políticas en Brasil consideran que el mantenimiento de la paz es el precio que se debe pagar para ser una de las naciones que imponen las reglas; es por ello que su país ha enviado tropas en aproximadamente la mitad de las 60 misiones impulsadas por la ONU desde 1948.² India ha aportado casi 100.000 soldados y ha participado en más de 40 operaciones³; además, sigue abasteciendo a las fuerzas militares con comandantes de alto rango y ofrece entrenamiento a oficiales de diferentes países. En la actualidad, China también se compromete con el mantenimiento de la paz internacional, lo que significa un claro distanciamiento respecto a su política de la década de 1970, cuando se negaba a apoyar cualquiera de las misiones.⁴ Bajo el gobierno de Thabo Mbeki, Sudáfrica involucró cada vez más a su ejército en las operaciones continentales de defensa de la paz. De acuerdo con lo señalado en 2009 por el Ministro de Defensa y Veteranos Militares, esa tarea era uno de los desafíos centrales a los que se enfrentaba la administración de Zuma.⁵ Hoy el país es un importante contribuyente a las misiones de paz en África. Rusia, por su parte, ha aportado 22 millones de dólares para las operaciones en Líbano, en Costa de Marfil y en Darfur.⁶ La insuficiencia de fondos es uno de los principales obstáculos para desarrollar las acciones colectivas de la

2. «Brazil and Peacekeeping: Policy, not Altruism», *The Economist*, 23 de septiembre de 2010; <http://www.economist.com/node/17095626>.

3. http://www.un.int/india/india_and_the_un_pkkeeping.html.

4. Ver Bonny Ling, «China's Peacekeeping Diplomacy», *International Relations and Institutions*, N° 1, 2007, pág. 47.

5. Emmanuel Nibishaka, «South Africa's Peacekeeping Role in Africa: Motives and Challenges of Peacekeeping», *International Politics*, 02/2011, Fundación Rosa Luxemburgo, Sudáfrica.

6. <http://english.ruvr.ru/2011/10/29/59547139.html>.

ONU. Los países del G7 han reducido su apoyo militar y financiero a las operaciones de mantenimiento de la paz, sobre todo por las restricciones presupuestarias surgidas como consecuencia de la crisis económica internacional. Es por ello que ahora adquiere mayor relevancia la contribución que pueda hacer el BRICS.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se enfrentan a una mayor complejidad a medida que aumentan los conflictos internos. En el continente africano, estos enfrentamientos se manifiestan a través de violentos combates donde participan gobiernos, fuerzas opositoras y grupos armados. La grave situación crea un dilema en torno a la noción de soberanía, especialmente cuando las crisis humanitarias exigen una intervención externa. En tal sentido, la actitud del BRICS frente a la «responsabilidad de proteger (R2P)» constituye una dimensión clave para evaluar su grado de determinación en cuanto al mantenimiento de la paz. El principio R2P, adoptado en 2005 por todos los miembros de las Naciones Unidas, establece que «cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad». Si un Estado no puede asumir esta responsabilidad – o no la asume deliberadamente –, la comunidad internacional debe tomar medidas y, como último recurso, existe la posibilidad de que el Consejo de Seguridad autorice una intervención coercitiva. En general, dentro del órgano, los países del BRICS se resisten a apoyar acciones militares. Esta postura cautelosa puede atribuirse a su propia historia como víctimas frente a la injerencia de las fuerzas extranjeras, que luego motivaron interpretaciones estrictas del concepto de soberanía. La preocupación respecto a las resoluciones del Consejo y al abuso por parte de las potencias occidentales se vio reflejada, por ejemplo, en las recientes votaciones sobre Libia y Siria. En el caso libio, específicamente, los miembros del BRICS no criticaron tanto el propio principio R2P, sino el modo de intervención implementada por la OTAN. Por lo tanto, para evitar un mal uso de las acciones militares durante las situaciones de R2P, Brasil propuso la norma de «responsabilidad al proteger».

Aunque la ONU sostiene criterios básicos respecto al uso de la fuerza, la aceptación del principio R2P requerirá más tiempo que el de las normas para el mantenimiento de la paz. Para las potencias emergentes, resulta difícil otorgar prioridad a los derechos humanos por encima de la soberanía nacional (por un lado, debido a su historia de colonización; por el otro, porque no tienen intención

de jugar un papel internacional agresivo). Sin embargo, la creciente ambición y los mayores intereses creados en otras regiones del mundo obligan a estos países a repensar su posición y a tener en cuenta dos aspectos de cara al R2P. Si los miembros del BRICS muestran una actitud demasiado cauta o no cooperan con su comportamiento, las posibilidades de reforma en el Consejo de Seguridad de la ONU pueden verse afectadas; este escenario obstaculizaría aún más la adopción de resoluciones, motivaría el recelo de las potencias occidentales y reduciría su voluntad política de incorporar a otros integrantes permanentes en el órgano. Además, para los países emergentes sería más difícil mantenerse al margen de los casos de R2P debido a sus mayores intereses en otros continentes y a su papel clave en las inversiones, importaciones y exportaciones vinculadas con regiones donde se han llevado a cabo la mayoría de las operaciones para el mantenimiento de la paz. Por ejemplo, China e India no sólo son los principales importadores de petróleo, sino que además exportan una gran cantidad de productos hacia Medio Oriente. Las cumbres entre América del Sur y los países árabes reflejan la importancia que asigna Brasil a dicha región. Dentro de este marco se pueden crear oportunidades para que las potencias emergentes asuman su responsabilidad sobre la base de los mayores intereses generados. Todo indica entonces que en el futuro los países del BRICS decidirán sobre los casos de R2P con un criterio pragmático, más orientado a la conveniencia que a la ideología.

3. La reforma del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de la ONU recibe constantes críticas por su funcionamiento, que parece reflejar más el mundo de 1945 que la situación actual. Este órgano es cada vez más anacrónico, no expresa los cambios en el poder global y no incluye ni siquiera a un miembro permanente de África o América Latina. Su reforma representa entonces un eje central dentro de la agenda de las Naciones Unidas. El ex secretario general Kofi Annan creó un Grupo de Alto Nivel que propuso dos recomendaciones alternativas para modificar la estructura del Consejo. El primer proyecto consistía en invitar a India, Japón, Brasil, Alemania y dos países africanos para que se unieran como miembros permanentes sin derecho a veto; la segunda idea descartaba la incorporación de nuevos integrantes permanentes y apuntaba, en cambio, a adoptar miembros rotativos. Debido a la resistencia de los pares

regionales y a la negativa de los cinco miembros permanentes (P5), ninguno de los planes obtuvo un apoyo suficiente. Para superar los obstáculos impuestos y reformar el Consejo, parece necesario que haya un fuerte impulso de los Estados Unidos, un determinado consenso regional y una amenaza sistémica imperativa para la seguridad global. Aun cuando los miembros no permanentes del BRICS, Alemania y Japón consiguieran dos tercios de los votos en la Asamblea General, la decisión debería ser ratificada en el ámbito legislativo interno por dos tercios de los Estados de la ONU, incluidos todos los P5.

Debido a la mayor influencia de las instituciones regionales en la gobernanza global y a la política de unión de diferentes Estados en torno a diversos temas, resulta indispensable modificar la composición del Consejo. Dos países del BRICS (China y Rusia) son miembros permanentes, mientras que los otros tres se encuentran entre los principales candidatos a ocupar un puesto fijo en el futuro. Los cinco coinciden en la necesidad de aplicar una amplia reforma en la ONU, que incluya medidas dirigidas a mejorar la eficacia, eficiencia y representatividad de su órgano de seguridad. Sin embargo, aunque las declaraciones de la última cumbre del BRICS en Sanya (China) abogaron por un papel más importante de Brasil, India y Sudáfrica dentro de las Naciones Unidas, el país anfitrión y Rusia no ofrecieron un apoyo explícito a sus tres socios en lo que respecta a sus aspiraciones de convertirse en miembros permanentes del Consejo. Para cambiar la dinámica de reforma, es necesario que dentro del grupo se establezca un apoyo firme, claro y unificado en esa dirección.

Desde el punto de vista de las potencias occidentales tradicionales, la mayor incertidumbre es saber cómo se comportarían los países emergentes en caso de obtener asientos permanentes en el Consejo. Aunque Brasil, India y Sudáfrica han ido consolidándose como importantes democracias, su conducta en los foros internacionales se asemeja al enfoque del Sur global. Como se señaló anteriormente, los miembros del BRICS son reacios a usar las herramientas coercitivas previstas por el órgano de seguridad de la ONU para defender las normas internacionales. Uno de los temores, por ejemplo, es que India introduzca en el Consejo su retórica no alineada.⁷

7. Stewart Patrick y Preeti Bhattacharji, «Rising India: Implications for World Order and International Institutions»; <http://www.cfr.org/projects/world/rising-india-implications-for-world-order-and-international-institutions/pr1545>.

Por su parte, con los antecedentes de violencia durante el período del apartheid y los actuales deseos de liderazgo continental, Sudáfrica se resiste mucho a impulsar la paz regional mediante intervenciones externas; frente a los problemas en una región, prefiere buscar soluciones dentro de ese mismo ámbito. En lo que respecta a Brasil, sus esfuerzos de actuar como mediador (junto con Turquía) en el conflicto nuclear iraní no fueron vistos con buenos ojos por los miembros permanentes del Consejo; y el hecho de que haya cerrado filas con otros miembros del BRICS para emitir un voto común en los temas de Libia y Siria también generó una impresión negativa. Tras el mal precedente del caso libio y pese a las diferencias con los países líderes occidentales, el BRICS se unió para evitar que la situación se repitiera con Siria. A medida que aumenta el debate sobre la protección de civiles en los conflictos armados y sobre el principio R2P, se revela la falta de consenso entre las potencias emergentes y las establecidas, que tienden a frenar la reforma y mantener la actual composición en el Consejo.

Algunas voces sostienen que, al analizar las futuras perspectivas de la ONU, es importante descartar el concepto de los BRICS como un bloque único.⁸ Según esta línea de razonamiento, hay tres categorías de poder. Una de ellas corresponde a los Estados Unidos por sí solos, que prefieren la acción directa. La segunda clase comprende a los otros cuatro miembros permanentes del Consejo, que se muestran escépticos en torno a la reforma y temen que su influencia pueda verse diluida. El tercer estrato lo conforman los países que están por fuera, incluida la mitad del grupo de los BRICS. Para ellos, la ampliación del órgano de seguridad podría significar un aumento en el prestigio, la incidencia y la capacidad de negociación. Al mismo tiempo, el riesgo es que no puedan afrontar una mayor parte de la carga, ya que en muchos casos aún no están bien preparados para asumir grandes responsabilidades internacionales. Surge entonces un panorama real y complicado en cuanto a los esfuerzos de reforma. Para alcanzar un cambio sustancial en el Consejo de Seguridad, se requiere contar previamente con varias condiciones esenciales: confianza mutua basada en normas similares, enfoques conductuales coherentes e intereses comunes. El grado de unidad política de los miembros del BRICS aún está muy lejos de alimentar sus aspiraciones y permitir una reforma

8. Ver G. John Ikenberry y Thomas Wright, *Rising Powers and Global Institutions*, Century Foundation, 2008, pág. 1–34.

del sistema de la ONU. Por ejemplo, la controvertida relación entre los dos gigantes asiáticos incluye tensiones vinculadas al Dalai Lama y disputas fronterizas, que dificultan el consenso para que India acceda a un asiento permanente en el Consejo.⁹

4. El G20 y la reforma de las instituciones financieras internacionales

La evolución del G20 resulta muy elocuente para comprender la complejidad del mundo económico actual y la mayor influencia que ejercen los países emergentes en su gestión. La cumbre del grupo constituye la primera plataforma internacional cuya estructura refleja la distribución del poder. Los miembros de esta organización concentran aproximadamente el 85 por ciento del PBI global.¹⁰ El foro fue creado al nivel de los ministros de Finanzas para resolver los problemas surgidos en las economías emergentes como consecuencia de la crisis asiática de 1999. En 2008, a partir del colapso generalizado y en buena medida por las iniciativas de China y Brasil, los encuentros del G20 se convirtieron en cumbres de jefes de Estado, que apuntaron no sólo a solucionar la situación del mundo desarrollado con la ayuda de los países emergentes, sino también a mantener la estabilidad de la economía global regulando los instrumentos financieros de alto riesgo.

Cuando se organizó la primera cumbre de los BRIC durante la crisis de 2008, el objetivo central era comprender las características de la situación y buscar modos de cooperación para reformar las instituciones financieras internacionales. Los principales logros del G20 incluyeron un plan global de recuperación por 1,1 billones de dólares y un aumento de los recursos del FMI. Los miembros del BRICS, en particular, contribuyeron a alcanzar ambas metas. China lanzó un impresionante programa de estímulo interno, mientras que Brasil – deudor durante décadas – se convirtió en un importante contribuyente del Fondo. Como contrapartida, la Junta de Gobernadores del organismo financiero acordó transferir derechos de voto a las economías emergentes. Para el futuro y los intereses de estos países tam-

bién son fundamentales otros esfuerzos gubernamentales, como las iniciativas del G20 relacionadas con un Consejo de Estabilidad Financiera, políticas regulatorias, mecanismos de evaluación mutua y una agenda para el desarrollo.

Debido al proceso acelerado de integración en el sistema económico mundial, los países del BRICS cuentan ahora con una mayor legitimación institucional. Todos ellos son potencias regionales y miembros influyentes dentro de la Organización Mundial del Comercio. Con el reciente ingreso a la OMC, Rusia podría mejorar su posición económica; cabe destacar que su poder financiero es relativamente pequeño (si se compara con los socios del BRICS) y que su influencia política se basa en gran medida en el sector energético, del cual dependen los consumidores de Europa y Asia. China y Brasil fueron los mayores beneficiarios de la reforma de las cuotas del FMI aplicada en 2008. Al año siguiente, Brasil, China, Rusia e India se transformaron en los principales compradores de bonos emitidos a partir del aumento total de las cuotas. Las potencias emergentes, China, India, Rusia y Brasil, incrementaron su participación de 3,996 %, 2,442 %, 2,494 % y 1,783 % en 2008 a 6,394 %, 2,751 %, 2,706 % y 2,316 %, respectivamente. Además, la estructura del Directorio Ejecutivo se modificará para minimizar los privilegios: todos los directores serán elegidos, en vez de ser nombrados, y habrá dos representantes menos de países europeos avanzados.

En el marco del sistema monetario actual, los países del BRICS se ven obligados a acumular enormes reservas de divisas para evitar los riesgos financieros. Es por ello que desean introducir reformas y promueven una alternativa al dólar estadounidense o la asignación de derechos especiales de giro. Desde la perspectiva del BRICS, hay varios aspectos que exigen cambios. En primera instancia, se debe acelerar la diversificación de las monedas de reserva internacional para establecer un sistema más confiable. En segundo término, hay que afrontar el grave problema que genera el desequilibrio en la balanza de pagos global; desde finales de los años 90, ha aumentado el superávit en cuenta corriente de los mercados emergentes, mientras los Estados Unidos – como destino de inversión – registraron un incremento de su déficit. En tercer lugar, existe un problema en los mecanismos de toma de decisiones del FMI, que están dominados por unos pocos actores (sobre todo, los Estados Unidos y países europeos); la selección de los altos funcionarios

9. Ver Jagannath P. Panda, «Beijing's Perspective on UN Security Council Reform: Identity, Activism and Strategy», *Portuguese Journal of International Affairs*, primavera/verano de 2011, pág. 24–36.

10. Robert B. Zoellick, «Five Myths about the G-20», *The Washington Post*, 28 de octubre de 2011.

del organismo no es transparente, y los criterios aplicados se basan más en la nacionalidad que en el conocimiento específico. Un cuarto elemento está relacionado con los escasos recursos disponibles y con la necesidad de que las economías emergentes aumenten su contribución a cambio de una reforma en el reparto de votos. Por último, el FMI debe mejorar la regulación y supervisión de los mercados financieros internacionales para combatir los riesgos sistémicos.

El G20, el FMI y otros organismos, con el apoyo de las grandes economías, están realizando un enorme esfuerzo para evitar el colapso del sistema financiero internacional. Sin embargo, los países con mayor peso desarrollan una fuerte competencia dentro de los diferentes foros multilaterales para imponer sus intereses e influencias. Los Estados Unidos y las principales potencias comparten su preocupación e intentan prevenir el derrumbe global, pero al mismo tiempo defienden sus propias posiciones dentro del sistema para obtener ventajas políticas y económicas.¹¹ Los Estados Unidos y Europa deben transferir algunos derechos a las potencias emergentes a cambio de un mayor aporte de recursos financieros al FMI. Con la difusión del poder global, es imposible reformar las instituciones internacionales si no se establece una cooperación positiva entre los miembros establecidos y los que están surgiendo ahora.

5. Conclusión


Con su mayor poder, los países del BRICS tendrán la capacidad necesaria para aumentar la contribución a los bienes públicos internacionales. La eventual realización de este paso no sólo permitirá satisfacer las expectativas de toda la comunidad de cara a los duros desafíos globales, sino que también servirá para proteger los mayores intereses de las propias potencias emergentes. Para proveer dichos bienes, los miembros del BRICS deberán desarrollar gran parte de su trabajo a través de las instituciones internacionales actuales, como la ONU y el FMI, que siguen estando bajo la órbita de los intereses y las normas occidentales dominantes. Para lograr que los países emergentes se incorporen al sistema, es necesario un proceso de adaptación mutua y

gradual. La clave, en este caso, consiste en promover un enfoque de cooperación y pragmatismo, que prevalezca sobre el pensamiento en bloque y la opción de todo o nada.

Dado que la actual estructura de gobernanza global fue creada y liderada básicamente por las potencias occidentales tradicionales, los países emergentes deben usar su influencia colectiva para remodelar el sistema y permitir que refleje sus preocupaciones. Con el surgimiento de las cumbres del G20, quedó relegado el viejo formato del G8+5 (economías emergentes), provisto de un carácter ad hoc y desigual. La convocatoria del grupo de los BRIC/BRICS apuntó a generar una nueva plataforma, dirigida a aquellas potencias emergentes dispuestas y capacitadas para jugar un papel colectivo en los asuntos internacionales. Esta acción conjunta busca establecer un nuevo orden político y económico, basado en los principios de multipolaridad, justicia y democracia. A partir de su mayor incidencia, las potencias emergentes quieren hacerse oír para que la futura estructura de gobernanza global refleje sus perspectivas e intereses. El objetivo es aplicar reformas pacíficas y graduales, que conduzcan a un esquema más representativo y eficaz. Dentro de este contexto, el grupo de los BRICS no se propone contrarrestar a los principales países occidentales, sino interactuar con ellos de un modo más efectivo e igualitario, a fin de construir un orden mundial más justo para la humanidad.

Para los países del BRICS no es fácil adoptar un papel más proactivo en la gobernanza global, habida cuenta de que aún deben superar enormes desafíos locales en materia de desarrollo y de que existen importantes diferencias con las potencias occidentales en términos de medios y recursos para abordar los problemas internacionales. Aunque las declaraciones de las cumbres del grupo ofrecen interesantes visiones sobre cooperación regional y global, no hay demasiados programas instrumentados ni fondos disponibles para llevar a cabo esas ideas. La imposibilidad de lograr una posición unificada en ciertos temas (la candidatura de un miembro del BRICS a la dirección del FMI, las crisis de Libia y Siria, etc.) suscita dudas en cuanto a la capacidad de fijar una agenda. Sin embargo, los BRICS deben hallar un enfoque claro y conjunto, que aproveche su gran potencial para incidir en asuntos globales. Dentro de la reforma del sistema financiero internacional ya se han alcanzado algunos avances visibles. Además, el ingreso de Sud-

11. Bruce Jones, «Beyond Blocs: The West, Rising Powers and Interest-based International Cooperation», Policy Analysis Brief, octubre de 2011, Stanley Foundation.



áfrica otorgará un mayor dinamismo al grupo y favorecerá la cooperación internacional para el desarrollo, especialmente en el continente africano.

Los BRICS siguen siendo muy cautos respecto a la posibilidad de convertirse en un «actor responsable» o en socios para el mantenimiento del orden occidental.¹² Históricamente, las potencias emergentes se opusieron a muchas políticas liberales – desde intervenciones humanitarias hasta medidas de desregulación financiera – y a las condiciones impuestas por las instituciones tradicionales y dominantes. Para los países occidentales, entonces, el grupo de los BRICS podría parecerse más a un obstáculo que a una fuerza progresista. La coexistencia de sus cinco integrantes en el Consejo de Seguridad durante 2011 constituye un buen ejemplo al respecto. No obstante, la comunidad internacional debe instar a los miembros permanentes a que incorporen a las potencias emergentes. Una opción es agregar 2 o 3 asientos rotativos de largo plazo, que serían ocupados por cualesquiera de los países (electos o reelectos cada seis años). Para visualizar la actuación de esos miembros, se les debería ofrecer una posición de mayor relevancia en el Consejo. Los cambios graduales en el órgano también podrían ser aceptables y beneficiosos para China y Rusia. En general, un enfoque incremental con mentalidad cooperativa puede ayudar a que el grupo de los BRICS transforme el actual orden mundial de una manera pacífica y constructiva.

12. Cynthia Roberts, «Building the New World Order BRIC by BRIC», *The European Financial Review*, feb/mar de 2011, pág. 8.



Acerca del autor

Niu Haibin es director asistente en el Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales e investigador en el Centro de Estudios Americanos, entidades pertenecientes a los Institutos de Estudios Internacionales de Shanghai (SIIS). Esta publicación fue el resultado de su tarea como becario invitado de FES Nueva York en noviembre de 2011.

Aviso legal

Fundación Friedrich Ebert | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Alemania

Fundación Friedrich Ebert | Oficina de Nueva York
747 Third Avenue | Suite 22B | New York, NY 10017 | EE.UU.

Responsable:
Dr. Werner Puschra, Director Ejecutivo, FES Nueva York

Tel.: ++1-212-687-0208 | Fax: ++1-212-687-0261
www.fes-globalization.org/new_york/index.htm

Para solicitar publicaciones:
jlandt@fesny.org

Acerca de «Diálogo sobre globalización»

Como parte del trabajo internacional de la Fundación Friedrich Ebert (FES), «Diálogo sobre globalización» enriquece el debate sobre globalización y gobernanza global. El programa se basa en la premisa de que – a través de un enfoque político inclusivo y sensible – la globalización puede ser conducida hacia una dirección que promueva la paz, la democracia y la justicia social.

El programa se apoya intensamente en la red internacional de la FES, una institución alemana sin fines de lucro que está comprometida con los principios de la democracia social y que cuenta con oficinas, proyectos y socios en más de 100 países.

«Diálogo sobre globalización» se dirige a los activistas y líderes que actúan tanto en los países en desarrollo como en las partes industrializadas del mundo. El programa es coordinado por la oficina central de la FES en Berlín y por sus representaciones en Nueva York y Ginebra.

**Dialogue on
Globalization**

La oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Nueva York

establece un vínculo entre las Naciones Unidas, las representaciones regionales de la FES y los interlocutores afines de los países en desarrollo, con el objetivo de fortalecer la voz del Sur global. Su actividad significa un aporte para los debates de la ONU no sólo en lo que respecta al desarrollo económico y social, sino también en temas relacionados con la paz y la seguridad. Para alcanzar su propósito, FES Nueva York organiza cada año unos 30 seminarios, conferencias y mesas redondas, y publica periódicamente documentos informativos y fichas de datos. Además, promueve el diálogo sobre el trabajo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Washington DC.

La oficina de Nueva York se encuentra cerca de la Sede de las Naciones Unidas. Cuenta con un personal permanente integrado por cuatro miembros y ofrece pasantías para estudiantes especializados en asuntos internacionales, desarrollo y política económica.

<http://www.fes-globalization.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Fundación Friedrich Ebert.