

India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales

Juan Tokatlian (compilador)

Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007, 238 páginas.

Hernán Flom

Este libro está compuesto por trabajos que fueron presentados en el marco de un seminario internacional organizado por la Universidad de San Andrés y *Le Monde Diplomatique* en mayo de 2006. En él se halla reunido un conjunto de artículos de analistas de política y relaciones internacionales que, en ese momento, ofrecieron su interpretación sobre el surgimiento y ascenso de las llamadas “nuevas potencias regionales”, en el marco de un nuevo acuerdo de cooperación trilateral: aquél entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA). En el transcurso del seminario se discutieron varios temas que se reproducen en este volumen, como la definición de “poderes medios”—a la vez que la utilización de diferentes nomenclaturas para referirse a países con una posición semejante en la estructura de poder del sistema internacional—; las posibilidades de subsistencia de un acuerdo de cooperación Sur-Sur; tomando en cuenta intentos previos y las condiciones vigentes en estos tres países; la probabilidad de que estas naciones superen a su región en términos de influencia y se conviertan en actores decisivos a nivel global y las consecuencias que esto puede tener en el sistema internacional de Posguerra Fría, caracterizado primordialmente por la vigencia de Estados Unidos como cabeza indiscutida —unipolar— y por su tendencia a intervenir unilateralmente en conflictos internacionales.

El volumen puede ser dividido en dos partes. La primera, que comprende

los primeros cuatro capítulos, intenta proveer herramientas teórico-conceptuales para analizar y comprender el fenómeno IBSA en todas sus dimensiones, desde las causas que pueden promover estos acuerdos de cooperación hasta las consecuencias que produce para los estados miembro, los demás integrantes de su región y el sistema global en su conjunto. La segunda parte se concentra en el estudio empírico de los factores y condiciones que, efectivamente, han promovido la realización de este acuerdo, las probabilidades de éxito que pueda llegar a tener y los desafíos que deberá asumir y sobrepasar para ser una institución relevante a largo plazo.

En el primer artículo, “Teoría de asimetría y poderes regionales”, Brantly Womack propone abordar las relaciones entre los poderes regionales y sus vecinos a partir de esta lente conceptual, al igual que las interacciones entre estas potencias regionales y el *hegemon* internacional. El hilo conductor de este marco teórico es que las diferencias materiales entre países y sus distintas prioridades estratégicas generan disparidades en cuanto al nivel de atención que los dos componentes de la relación se prestan mutuamente, lo cual puede derivar frecuentemente en tensiones y conflictos. La forma normal en que se estructura esta relación bilateral es mediante un intercambio de respeto —del más débil al más fuerte— y de reconocimiento de autonomía —del más fuerte al más

débil—. Extrapolando este esquema para abordar la relación de los poderes regionales con la superpotencia, el corolario es la existencia de un mundo “multi-nodal”, donde hay mayor espacio para la intervención de estos actores internacionales, quienes a su vez puede suponerse que aspirarán a un orden mundial más predecible. Este esquema teórico permite además pensar en una mayor fluidez de la matriz internacional a partir de las negociaciones constantes que deben sucederse entre fuertes y débiles tanto en un nivel como en otro.

El trabajo de Alberto Föhrig, “Resistencias y equilibrios regionales”, señala la importancia de rescatar la interacción de variables domésticas e internacionales como condicionantes del comportamiento de los estados y de las posibilidades de surgimiento de cambios—versus persistencia del estatu quo—en el sistema internacional. En este sentido, es vital reconocer la complejidad interna de los estados que conforman estos arreglos multilaterales (denominados “pivote”) y no pensarlos como entidades homogéneas que actúan concertadamente en persecución de un interés nacional comúnmente definido. Su aproximación analítica se basa en la teoría de actores de veto de George Tsebelis, utilizada para extraer los patrones de relación, tanto de índole cooperativa como conflictiva, que pueden existir entre los estados pivote y sus contrapartes regionales, los actores de impugnación regional. Es importante destacar que una de las opciones que frecuentemente ejecuta el Estado pivote con respecto a estados más débiles encuadra dentro del concepto de “auto-limitación”, resignando estratégicamente su capacidad de coerción en pos de legitimarse a largo plazo mediante la consti-

tución de instituciones vinculantes. Asimismo, el artículo propone una reconsideración de la teoría de asimetría de Womack, desarrollada anteriormente, cuando aplicada al análisis de los poderes regionales (pivotes) y sus relaciones con los actores de impugnación regional. Finalmente, aclara, se debe incorporar la superpotencia hegemónica al análisis en tanto su intervención “altera las normas de decisión introduciendo desequilibrios que modifican el peso relativo de los actores en la resolución de disputas” (p. 53).

En “Los poderes medios y la seguridad regional”, David Dewitt y Ryerson Christie indagan respecto del rol que tienen los poderes medios en el escenario internacional pos 11/9 y las diferencias que pueden existir respecto a cómo han sido concebidos previamente por la literatura. Encuentran un clivaje histórico entre dos generaciones de poderes medios a lo largo de la historia, con un quiebre evidente luego del fin de la Guerra Fría. El contraste más notorio es que los poderes emergentes contemporáneos tienen otros recursos y capacidades financieras y atraviesan otro estado de desarrollo que el que ostentaban los países del Norte—Europa Occidental y Canadá— que constituían la primera generación. Por otra parte, tampoco encuentran una continuidad en cuanto a la capacidad de los poderes medios actuales de servir como un puente entre los antagonistas del principal conflicto moderno. De todos modos, India, Brasil y Sudáfrica representan un conjunto transicional de actores respecto a la segunda generación en tanto su capacidad de impacto e intervención excede los límites de sus respectivas regiones. En tal sentido, y en concordancia con la definición de los autores de los poderes medios como agentes que

proveen liderazgo en el escenario internacional al colocar cuestiones en la agenda y moldear el modo en que serán discutidas (p. 80), su participación activa es fundamental para impedir que haya una sola voz dominante en la temática de seguridad internacional.

En el cuarto artículo, “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes”, Varun Sahni desarrolla un aspecto de la articulación de las lógicas regional y global para juzgar la medida en que estar situado geográficamente y jerárquicamente en sus respectivas regiones impacta sobre la capacidad de los estados de IBSA de proyectarse como potencias emergentes (de aspiraciones supra-regionales). Discute este dilema a partir de un análisis de los contextos de seguridad regional que enfrentan India, Brasil y Sudáfrica. Esto le permite construir categorías conceptuales para caracterizar tanto el tipo de “liderazgo” que ostentan estos poderes —primacía, predominio o supremacía— y la actitud de sus vecinos al respecto —reconocimiento, desafío o irrelevancia—. Concluye que el control de los problemas de seguridad regional es un paso esencial para que estos países logren su proyección como poderes emergentes —y, podemos agregar, para la viabilidad de un proyecto de cooperación multilateral— y que la mejor forma de lograr este objetivo es mediante la construcción de consensos que permitan la apelación a la política, en contraste con las medidas coercitivas —demostración de “poder” en su sentido más estrecho— que se suelen implementar (tanto en este plano como a nivel global).

Lyal White, como enuncia en el título de su capítulo, “IBSA: un estado del arte”, describe y analiza las propiedades básicas de esta institución. Den-

tro de este compendio figuran tanto los objetivos, amplios y específicos que determinaron el acuerdo entre estos países; las áreas de política donde buscan fortalecer sus compromisos de cooperación; el plan de acción que han formulado y los aportes que ha hecho cada país. Más allá de ello, su artículo sugiere que IBSA es, además de un fin en sí mismo, un medio para alcanzar una distribución más equitativa —aunque por supuesto delimitada a *estos* poderes intermedios— en los foros multinacionales centrales, sobre todo en la ONU. Finalmente, señala que el desarrollo económico y la equidad deben ser las prioridades fundamentales orientadoras del accionar de IBSA y que ésta no debe limitarse a un acuerdo comercial que, por otra parte, sería difícil de lograr teniendo en cuenta la participación de cada uno de sus países miembros en bloques comerciales regionales.

Alden y Vieira (“La nueva diplomacia del sur: Brasil, Sudáfrica, India y el trilateralismo”) se aproximan inicialmente a IBSA ubicándolo en el contexto de las iniciativas multilaterales en la historia de las relaciones internacionales. De tal forma, señalan que se diferencia sustancialmente de otros emprendimientos anteriores en tanto no es una vía para matizar el unilateralismo de la superpotencia sino para promover los intereses nacionales “en la causa de búsqueda de estatus en la jerarquía percibida de poder nacional” (p. 143). Teniendo esto en cuenta, examinan las posturas diplomáticas históricas de cada uno de los países miembros, así como los presupuestos y objetivos que las han determinado y sus constreñimientos a nivel local, regional y global, para explicar en dónde subyace su interés por una alianza de esta índole. Se extrae de su análisis que quedaría poco margen

para pensar este acuerdo como la estructuración de una contra-hegemonía enfrentada con el paradigma dominante, sobre todo teniendo en cuenta la orientación que los países miembros han asumido en sus propios territorios, más allá de la identidad originaria de los partidos políticos que presentemente los gobiernan (PT de Brasil o CNA de Sudáfrica).

María Regina Soares de Lima, en su artículo “Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos”, promueve una definición de los poderes intermedios que conjugue sus capacidades materiales con una dimensión subjetiva. Un ingrediente fundamental de ésta es el reconocimiento otorgado por otros estados a partir de criterios tales como la participación en operaciones de paz de las Naciones Unidas y el cumplimiento de un rol estabilizador en la región. Para Brasil especialmente, éste ha sido un objetivo difícil de lograr debido a la desconfianza que genera su asimetría de tamaño y capacidades respecto a los demás países de América del Sur, lo cual le ha impedido aumentar su influencia sobre la región. Otros dilemas y desafíos que conlleva la adquisición de este estatus para Brasil tienen que ver con la posición que asumen frente a Estados Unidos conjugada con el factor Chávez —lo que implica en términos de equilibrios de poder y conflicto polarizado— en América del Sur y, por otra parte, las expectativas y preconceptos de la sociedad brasileña.

Finalmente, Khatchik Derghougasian, en su trabajo “IBSA no gubernamental...”, analiza la incidencia que diferentes organizaciones de la sociedad civil de estos Estados han tenido en la configuración de una agenda de mutua cooperación en ciertas esferas, en lo que

denomina “diplomacia ciudadana”. En particular, se concentra sobre su aproximación a la seguridad, entendida en su acepción “humana”, referida a aquello que afecta la supervivencia y calidad de vida del individuo. Asimismo, subraya que, tanto por la ampliación de la noción de seguridad como por la pérdida por parte del Estado del monopolio de acción en esta materia, se debe hablar de la “governabilidad” de la seguridad, a fin de incluir como actor relevante a la sociedad civil. Luego de analizar el grado de movilización de ésta en cada uno de los países miembro, su trabajo ilustra el nivel de interacción existente entre las OSC de cada uno de estos países en cuanto a dos problemas contemporáneos que integran esta nueva agenda de seguridad: la lucha contra el VIH-SIDA y el control de la proliferación de armas pequeñas y livianas. El hecho de que, tal como concluye, el terreno de cooperación multilateral en estas temáticas sea todavía mayoritariamente virgen puede mirarse desde una perspectiva optimista en cuanto a que hay muchísimo que se puede hacer en cuanto a la coordinación internacional para la resolución de los problemas que comparten tanto estas sociedades como los países que integran sus respectivas regiones.

En cierta forma, esta conclusión es análoga a esa instancia de cooperación trilateral que es IBSA en su conjunto, en cuanto a que, por ahora, quizás prevalecen las expectativas por sobre los logros demostrables surgidos de estos acuerdos. Sin embargo, este libro realiza un aporte clave para comprender el por qué de la gestación de estos compromisos y el grado de factibilidad de que tengan un impacto significativo a mediano y largo plazo. O sea, para entender algo tan básico como de dónde vino y hacia dónde puede llegar a ir.