

Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden

Sarah-Lea John de Sousa

Las tres mayores democracias del Sur han creado una iniciativa para promover un nuevo multilateralismo. De las energías renovables, al comercio y la lucha contra el sida, los representantes del mundo en desarrollo buscan la manera de influir en los foros internacionales.

Está emergiendo un nuevo escenario internacional? Después del fin de la guerra fría se predijo que habría un sistema unipolar con Estados Unidos como la única superpotencia global. Casi dos décadas después conviven diversas potencias de diferente peso e influencia mientras que EE UU afronta una crisis de poder y legitimidad. China, que ha desplazado a Japón como potencia asiática global, está realizando un importante esfuerzo en defensa y desarrollando una estrategia mundial. Moscú vuelve a tener un papel cada vez más fuerte como contrincente de Washington. En este contexto, una serie de poderes emergentes, como India, Brasil y Suráfrica, están ocupando posiciones de gran peso regional y podrían provocar cambios imprevisibles hace pocos años atrás.

Las transformaciones internacionales son tan fuertes que afectan a las estructuras, al significado del poder e incluso a las funciones tradicionales de los Estados nacionales. En el marco de la globalización y la creciente conexión entre acontecimientos locales y globales, los actores estatales se enfrentan a nuevas amenazas internacionales, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el cambio climático y la escasez de recursos energéticos. Debido a su complejidad e interdependencia, estas cuestiones requieren cada vez más cooperación y respuestas comunes.

El poder en las relaciones internacionales se caracteriza por la capacidad de un Estado o actor de influir en otros actores, controlar los resultados globales y modificar las políticas de otros para el propio beneficio. Durante la guerra fría, la lógica dominante se basaba en el poder militar y el equilibrio de fuerzas:

Sarah-Lea John de Sousa, licenciada en Ciencias Regionales de América Latina, es investigadora del área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride). La autora agradece la colaboración de Mariano Aguirre, director del área.

el denominado *hard power*. Después del derrumbe de la Unión Soviética, EE UU emergió como líder del libre mercado global –especialmente durante los gobiernos de Bill Clinton– y del uso de la fuerza –con los fuertes aumentos del presupuesto militar y la doctrina de guerra preventiva de George W. Bush–. Ningún país ni alianza estaría en condiciones de amenazar esa supremacía.

Sin embargo, en los últimos años el poder militar ha mostrado sus limitaciones en las relaciones internacionales. Por un lado, es un recurso necesario para estar entre los primeros actores globales, pero crece el peso del *soft power*, que abarca, según Joseph Nye, el poder político, económico y cultural que permiten atraer a otros actores e influir de forma más sutil. Por otro, actores armados no estatales y el terrorismo han mostrado las limitaciones de las maquinarias militares de los Estados en la guerra moderna, como explica el general Rupert Smith en *The utility of force. The art of war in the modern world* (Londres: Penguin: 2006). Los ejércitos con tácticas convencionales no están capacitados para hacer frente a los nuevos guerreros en escenarios no tradicionales de combate. Es posible que el sistema internacional evolucione hacia una convivencia entre diferentes formas de poder: estatal, de alianzas, de actores no estatales y también de *soft y hard power*.

Al mismo tiempo, la globalización de las relaciones económicas y financieras ha fomentado la integración competitiva de países emergentes. Además, y debido al aumento del precio del crudo, otros Estados, como Irán, Venezuela y, de nuevo, Rusia se han incorporado con fuerza a la arena del poder. De este modo, aunque EE UU continúa teniendo la hegemonía científico-tecnológica, se está produciendo una dispersión del poder también en este campo. Paralelamente, hay un cambio de tendencia en la estructura del poder empresarial global. Entre las 500 empresas más grandes del mundo, 61 pertenecen a potencias emergentes. Antoine van Agtmael, autor de *The emerging powers*, considera que estos países acumulan reservas, construyen infraestructuras y, en cierta medida, salvan a la economía mundial.¹

Asimismo, el proceso de globalización y creciente interconexión transnacional entre gobiernos y actores no estatales está cambiando el papel del Estado. La globalización ha disminuido este papel pero, a la vez, hay una revalorización del Estado como actor que negocia, acelera, promociona y gestiona la relación con otros actores globales. En este sentido, el factor nacionalista, que en mayor o menor medida está presente en todas las potencias emergentes, hace que el Estado desempeñe una función fundamental.

Si los Estados quieren mantener su protagonismo en las negociaciones internacionales, es importante que puedan influir y controlar las redes y flujos transnacionales, como señalan David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton en *Global transformations* (Cambridge: Po-

1. Marc Margolis, "The sexiest companies you've never heard of", *Newsweek*, 8 de octubre de 2007.

lity Press, 1999). De ahí que sea necesario fomentar el multilateralismo y apoyar a las instituciones internacionales por dos razones. En primer lugar, porque los flujos transnacionales requieren más cooperación entre los gobiernos involucrados y, en segundo lugar, porque es una forma de negociar con los países más poderosos sin enfrentarse directamente en sus territorios. La posición y el papel de las potencias, nuevas y antiguas, dependerá de su capacidad de adaptarse a las nuevas situaciones.

EE UU y la UE, entre crisis y parálisis

En 1988, en *El Auge y caída de las grandes potencias*, el historiador Paul Kennedy predijo que EE UU entraría en una profunda crisis debida a una expansión excesiva y al aumento constante del gasto militar frente a la inversión científica y productiva. Cuando parecía que se trataba de una especulación errada, la guerra de Irak, la mala gestión del impacto del huracán *Katrina*, la crisis del sector financiero-inmobiliario y el gigantesco endeudamiento exterior son algunos de los ejemplos citados por un amplio espectro de analistas para indicar el declive interno y externo de la potencia estadounidense.

EE UU se endeuda mucho, gasta demasiado y no invierte suficiente. Según el Informe de Desarrollo Humano publicado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad socio-económica interna de EE UU equivale a la de China y a la de países en vías de desarrollo en África y América Latina. Su poca productividad en relación al alto consumo se refleja en las importaciones, que doblan las exportaciones, según datos del Banco Mundial. A esto se suma la crisis de legitimidad de la administración estadounidense en diversas partes del mundo, especialmente en Oriente Próximo, donde la ideología neoconservadora prometía una activa promoción de la democracia.

Para algunos analistas, EE UU sólo sufre una crisis de gobierno de la que probablemente se recuperará después de que las elecciones de noviembre de 2008 y el gobierno que salga de ellas corrijan los excesos de Bush. Otros, en cambio, consideran que ese país se encuentra en un grave declive: seguirá siendo un actor fundamental pero tendrá que compartir el poder con otras potencias, lo que supone perder liderazgo y supremacía a la vez que competir en terrenos como el comercio, la defensa, el control de la ciencia y la tecnología y de los mercados.² La futura posición de EE UU dependerá de su capacidad para resolver sus problemas estructurales internos y adaptarse a las nuevas realidades internacionales.

2. Entre los autores que participan en el debate sobre el declive de EE UU, ver John Ikenberry (*American unrivaled: the future of the balance of power*. Cornell University Press, 2002); Immanuel Wallerstein ("La trayectoria del poder estadounidense", *The new left review*. Madrid: Akal, 2006); William Wohlforth ("Unipolar Stability", *Harvard International Review*, primavera 2007).

Respecto a la UE cuenta con importantes recursos económicos que no consigue traducir en impacto político global. Los 27 Estados miembros y sus 450 millones de habitantes aportan un 25 por cien al PIB mundial. Su posición como primer donante de la cooperación al desarrollo y el fuerte apoyo financiero que ofrece a las misiones de paz, principalmente en África, demuestran su voluntad política de participar y ganar peso en las relaciones internacionales y de promover paz y estabilidad a través del *soft power*. Asimismo, la Unión goza de reconocimiento y aceptación, y es vista como una potencia que promueve el multilateralismo y el desarrollo sostenible.

Por una parte, es posible que consiga adaptarse más fácilmente a las nuevas realidades que están emergiendo con la globalización de las relaciones internacionales. Pero existe una brecha entre sus recursos y condiciones de poder económico y cultural y su influencia e impacto real a nivel internacional. Si bien financia, por ejemplo, misiones en África, no toma una posición clara y decidida frente a cuestiones clave. De ahí que sea vista desde Oriente Próximo o América Latina como un actor tímido que no se atreve a utilizar su propio poder ni a influir ni enfrentarse a EE UU. Su seguidismo de Washington tras el triunfo de Hamás en las elecciones palestinas de enero de 2006 es uno de los ejemplos más claros de la falta de iniciativas europeas.

Esta diferencia entre sus recursos e intenciones y su influencia real se debe, en primer lugar, a la incoherencia entre los Estados miembros. Cada uno tiene su propia posición y todavía no está consolidada una política exterior y de seguridad común. A pesar de que la UE definió su Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003 y manifestó su disposición a asumir responsabilidades globales, su política internacional sigue en proceso de formulación. La Unión tiene pendiente articular una visión unificada y una definición de los intereses comunes europeos, más allá de los objetivos nacionales.

El regreso de dos grandes, la llegada de los nuevos

China y Rusia se han consolidado como poderosos actores. Con regímenes autoritarios y un fuerte crecimiento económico, ambos agitan sus nacionalismos y soberanía, desconfían de EE UU y así lo expresan en sus doctrinas militares.

Rusia plantea constantes desafíos a EE UU y Europa en cuestiones como Irán y Kosovo. Asimismo, Moscú ha mostrado su rechazo al escudo antimisiles que Washington prevé instalar en Polonia y República Checa. Por su parte, China no coopera con la ONU a la hora de sancionar al gobierno de Sudán por la represión directa e indirecta en Darfur, ni quiere que se aisle más a la junta militar de Myanmar. El componente ideológico que enfrentaba a Washington con Moscú y a la URSS con China se han transformado en la actualidad en una confrontación geopolítica por mercados y recursos.

En este contexto, nuevos actores empiezan a formar parte de un escenario internacional con múltiples poderes. La cumbre del G-8 en Heiligendamm (Alemania), en junio de 2007, inició un diálogo político con China, México, India, Brasil y Suráfrica sobre asuntos clave a nivel global. En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se discute sobre la incorporación de China, Indonesia, Brasil, India y Suráfrica. Si bien es improbable que haya ampliaciones del G-8 o de la OCDE, las nuevas potencias emergentes tienen un mayor protagonismo en los debates y negociaciones en los foros internacionales.

No existe entre estos países un consenso ni una alianza al estilo del Movimiento de los Países No Alineados, que tenía un carácter ideológico que el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, está tratando de relanzar sin éxito. Por el contrario, los nuevos emergentes orientan sus políticas de forma pragmática. India, Brasil y Suráfrica, a diferencia de México (miembro de la OCDE) y China (miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU), no forman parte de los foros internacionales clave de las grandes potencias y se autodefinen como potencias pacificadoras, representantes y “estabilizadores” de sus respectivas regiones y promotoras del multilateralismo.

Cooperación trilateral: el foro IBSA

En junio de 2003, los gobiernos de India, Brasil y Suráfrica firmaron un acuerdo para cooperar en una serie de campos. Las relaciones con otros países del Sur son desde hace tiempo una de las prioridades de la política exterior brasileña, que tomó la iniciativa de lanzar en 2003 el foro de diálogo trilateral IBSA (India, Brasil, Suráfrica) para fomentar la cooperación y aumentar su impacto global.

A diferencia de otros foros, IBSA está compuesto por poderes emergentes que tienen objetivos definidos y limitados. No quieren cambiar el sistema internacional, ni tienen la intención de distanciarse de otros bloques, sino que optan por ganar más influencia en los organismos internacionales existentes para fomentar el desarrollo y la paz, la democracia y la protección de los derechos humanos y del medio ambiente. Mónica Hirst, de la Universidad Torcuato di Tella en Buenos Aires, explicó en un seminario en Madrid en octubre de 2007 que la novedad de esta iniciativa está justamente en su intento de influir en la agenda internacional sin cuestionar la estructura en general. Sus estrategias de política exterior se basan en el multilateralismo y procuran afrontar los desafíos de la globalización y los cambios en el sistema internacional con un enfoque cooperativo.

Según los objetivos formulados en la declaración de Brasilia de 2003 y las comunicaciones oficiales de las cumbres de 2006 y 2007, la iniciativa política de IBSA se identifica básicamente como una comunidad de valores.



Superficie (km ²)	8.511.965
Superficie forestal (% del total)	57,2
Población (millones de habitantes)	186,8
Población con menos de 15 años (%)	27,8
Crecimiento PIB (% 2006)	4
PIB per cápita (dólares 2005)	8.402
Desempleo (% 2005)	8,9
Índice de Desarrollo Humano (2007)	70
Alfabetización (% 2005)	88,6
Esperanza de vida al nacer (años)	71,7
Prevalencia VIH (2005, % 15-49 años)	0,5
Pobreza (% población con menos de 2 dólares/día)	21,2
Índice de GINI*	57,0
Usuarios de Internet (por 1.000 habitantes)	195
Teléfonos móviles (por 1.000 habitantes)	462
Primera fuente de energía (% total)	petróleo 42,2

* Desigualdad en el reparto de la riqueza. Un índice de 0 supone igualdad absoluta y 100 máxima desigualdad.
Fuente: Banco Mundial y PNUD.

Pero, a pesar de las similitudes que comparten, existen diferencias significativas entre los tres países miembros.

Mientras Brasil y Suráfrica han optado por ser potencias civiles sin grandes recursos militares ni armas nucleares –ambos han firmado el Tratado de no Proliferación (TNP)–, India es una reconocida potencia nuclear civil y militar y no pertenece al TNP. De la misma forma, las economías son de muy diferente tamaño y se distinguen en su integración en la economía global. Como señala el profesor Varun Sahni de la Jawaharlal Nehru University de Nueva Delhi, India cuenta con una tradición democrática de 60 años, mientras que Brasil y Suráfrica salieron hace apenas dos décadas de regímenes no democráticos. Cada uno desempeña, a su vez, un papel diferente en su respectiva región.

Pese a las diferencias, la alianza consigue actuar de forma coherente a nivel internacional debido a sus valores y objetivos globales

compartidos. Se trata de grandes democracias del Sur, caracterizadas por un pluralismo de culturas, religiones, razas y lenguas. En este sentido, si el Movimiento de Países No Alineados se definía por el antiimperialismo y la exigencia de un nuevo orden internacional, IBSA se define por la democracia y la búsqueda de una mejor posición en el orden existente. Por otra parte, Brasil, India y Suráfrica tienen problemas internos similares. Sus sociedades sufren una gran desigualdad socioeconómica, falta de cohesión social y un alto nivel de violencia y criminalidad organizada, pobreza y epidemias, principalmente el sida.

La cooperación trilateral quiere consolidar el foro IBSA y, al mismo tiempo, procura beneficios para cada uno de sus miembros. Aunque se han dado avances importantes, todavía es preciso superar varios obstáculos. Hasta hoy se ha firmado una serie de acuerdos en las áreas de comercio,

transporte, energía, desarrollo y salud. Las dos primeras cumbres de jefes de gobierno se celebraron el 13 de septiembre de 2006 en Brasilia, y el 17 de octubre de 2007 en Pretoria, con la asistencia de Manmohan Singh, Luiz Inácio Lula da Silva y Thabo Mbeki.

Comercio, medio ambiente, sanidad

Al tratarse de países emergentes que participan cada vez más en la economía global, el comercio es una cuestión clave en la relación trilateral. El volumen comercial entre Brasil, India y Suráfrica ha aumentado de forma significativa desde la creación del foro en 2003. En especial, ha crecido el intercambio entre Suráfrica y Brasil. Tras largas negociaciones entre los dos países y sus respectivas regiones, en 2004 se firmó el Acuerdo de Comercio Preferencial entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Aduanera Surafricana (SACU). A pesar de que sólo esté incluido un pequeño número de productos, se trata de un primer paso para un acuerdo más amplio que Brasil negocia de forma bilateral con diferentes países de la región y, en especial, con Suráfrica. También existe el propósito de fomentar el comercio trilateral a través de acuerdos de libre comercio entre Mercosur, SACU e India, cuyas posibilidades de éxito se irán explorando en los próximos meses.

Si bien la cooperación comercial trilateral cuenta con progresos puntuales significativos, las tres economías no son complementarias respecto a sus productos y presentan distintos niveles de integración en la economía mundial. Como afirma Gilberto Dupas, su parecida estructura productiva hace que sean competidores en el acceso a los mercados del Norte. Para India, los beneficios económicos son de momento mínimos, ya que Brasil y Suráfrica apenas ocupan el quinto puesto en su lista de relaciones comerciales, después de socios más destacados como EE UU, China, la UE y otros países europeos.

Para avanzar más en la relación trilateral, tendrán que comprometerse a nuevos acuerdos que definan productos y campos específicos de cooperación comercial. Se han realizado avances importantes en el intercambio de *know how* tecnológico y productos de tecnología de la información, aeronáutica y transporte, así como en el desarrollo de recursos energéticos alternativos y asuntos sociales, en particular la lucha contra el sida.

Existe un alto interés por parte de los tres gobiernos en intercambiar conocimientos y recursos en la lucha contra el VIH/sida, donde cada uno cuenta con experiencias distintas. Mientras que Brasil ha adoptado una política eficiente en la prevención y el tratamiento del sida, India ha desarrollado una potente industria de medicamentos genéricos, pero hasta ahora ha fallado en elaborar una estrategia amplia y coherente para combatir la epidemia. Suráfrica, donde el VIH/sida es un asunto de seguridad nacional, tiene un gran interés en importar medicamentos genéricos y aprender del éxito brasileño.

La energía y el medio ambiente son cuestiones interconectadas y existe un consenso sobre la necesidad de disponer de recursos energéticos alternativos. En este sentido, los tres países se plantean en la actualidad el desarrollo de la energía nuclear para uso civil. El foro IBSA tiene una posición privilegiada a la hora de participar en el fomento de un mercado global de energías renovables. India, Brasil y Suráfrica cuentan con las condiciones medioambientales para cultivar caña de azúcar y soja. Brasil además dispone de una tecnología avanzada para transformar esta materia prima en etanol, biocombustible de creciente desarrollo para frenar la dependencia del petróleo. En la cumbre de octubre de 2007 en Pretoria, se reconoció la importancia del ámbito energético en la cooperación trilateral y se creó un grupo de trabajo en el área.

Por otro lado, algunas líneas aéreas de India, Brasil y Suráfrica están planificando trayectos transcontinentales más frecuentes que conecten las ciudades más importantes de los tres países. La próxima cumbre IBSA está prevista para 2008 en India.

A pesar de ser una iniciativa apenas institucionalizada –IBSA no es una organización ni un actor internacional–, su agenda está en constante evolución y su impacto es cada vez más destacado. El hecho de compartir valores y objetivos globales hace de IBSA una iniciativa viable y vanguardista en un sistema multipolar con diferentes centros de poder. El experto indio Rajendra K. Jain de la Jawaharlal Nehru University sostiene que hay que dar tiempo a IBSA, ya que es una iniciativa joven cuya voluntad y acuerdos políticos son condiciones clave para desarrollar su impacto a largo plazo.

Los contextos regionales

India, Brasil y Suráfrica se definen como representantes de sus respectivas regiones a nivel internacional (por ejemplo, en sus campañas por un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU). Ciertamente, por su peso económico, territorial y militar, los tres países destacan entre sus vecinos. Además, actúan como potencias pacificadoras y promotoras del desarrollo sostenible. En este sentido, India participa tradicionalmente en misiones de paz, Suráfrica lo ha hecho activamente en la última década y Brasil lidera hoy la misión de la ONU en Haití.

En el campo diplomático, Brasil ha mediado en varias crisis políticas en Bolivia y reaccionó de forma conciliadora ante la nacionalización de los recursos energéticos que afectaron de forma negativa los intereses de su empresa estatal, Petrobras. Al mismo tiempo, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) ha iniciado varios proyectos (por ejemplo, en Perú y en Haití) para apoyar financiera y técnicamente el desarrollo sostenible en los países más pobres de la región.



Superficie (km ²)	3.287.590
Superficie forestal (% del total)	22,8
Población (millones de habitantes)	1.134,4
Población con menos de 15 años (%)	33
Crecimiento PIB (% 2006)	9
PIB per cápita (dólares 2005)	3.452
Desempleo (% 2005)	4,3
Índice de Desarrollo Humano (2007)	128
Alfabetización (% 2005)	61
Esperanza de vida al nacer (años)	63,7
Prevalencia VIH (2005, % 15-49 años)	0,9
Pobreza (% población con menos de 2 dólares/día)	80,4
Índice de GINI*	36,8
Usuarios de Internet (por 1.000 habitantes)	55
Teléfonos móviles (por 1.000 habitantes)	82
Primera fuente de energía (% total)	carbón 38,7

* Desigualdad en el reparto de la riqueza. Un índice de 0 supone igualdad absoluta y 100 máxima desigualdad.
Fuente: Banco Mundial y PNUD.

Aunque el principal proyecto regional de Brasil, Mercosur, avanza lentamente, sigue siendo un mecanismo fundamental para la integración. La iniciativa más amplia, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad Suramericana de Naciones creada en 2003, es un segundo paso en el fomento de la integración en el subcontinente. Si bien Chávez tiene el protagonismo en los medios de comunicación y se autodeclara “líder regional”, Brasil es el único reconocido como potencia por EE UU y la UE, entre otros. Su respeto a la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, y sus buenas relaciones con Bruselas y Washington, le han ayudado a obtener ese papel. Lula ha firmado recientemente con la Comisión Europea un acuerdo que convierte a Brasil en “socio estratégico” para la UE; una muestra formal por parte de los europeos del “liderazgo positivo” de Brasilia.

Sin embargo, no todos los países conceden a Brasil el papel de potencia regional, como demuestran las críticas de Chávez o la oposición de Argentina a la aspiración brasileña de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad

de la ONU. Otros vecinos menores –por ejemplo, Uruguay– reclaman de Brasilia más liderazgo, responsabilidad y compromiso a la hora de proteger los intereses de los países pequeños de la región. Aunque tras su reelección en 2006, Lula declaró “Brasil no quiere liderar nada”, su peso económico y su política exterior lo convierten en el único líder regional posible, como destaca Maria Regina Soares Lima, del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Las potencias del Norte han identificado a Brasil como su principal socio político en Suramérica, reafirmando desde fuera su posición destacada.

Suráfrica cuenta también con el reconocimiento externo como país clave para la paz, la estabilidad y el desarrollo en el sur del continente africa-



Superficie (km ²)	1.221.037
Superficie forestal (% del total)	7,6
Población (millones de habitantes)	47,9
Población con menos de 15 años (%)	32,1
Crecimiento PIB (% 2006)	5
PIB per cápita (dólares 2005)	11.110
Desempleo (% 2005)	26,6
Índice de Desarrollo Humano (2007)	121
Alfabetización (% 2005)	82,4
Esperanza de vida al nacer (años)	50,8
Prevalencia VIH (2005, % 15-49 años)	18,8
Pobreza (% población con menos de 2 dólares/día)	34,1
Índice de GINI*	57,8
Usuarios de Internet (por 1.000 habitantes)	109
Teléfonos móviles (por 1.000 habitantes)	724
Primera fuente de energía (% total)	carbón 72,0

* Desigualdad en el reparto de la riqueza. Un índice de 0 supone igualdad absoluta y 100 máxima desigualdad.
Fuente: Banco Mundial y PNUD.

no, al tiempo que debe afrontar desafíos como los conflictos armados, las dictaduras y la pobreza. Desde 2006, Suráfrica mantiene con la UE un acuerdo estratégico.

Hasta el fin del *apartheid*, en 1994, Pretoria era conocida como fuente de inestabilidad y su política regional se caracterizaba por su hostilidad y acciones militares agresivas hacia algunos de sus vecinos (Angola, Mozambique). Con la transición a la democracia, la política exterior surafricana estuvo marcada en un primer momento por la retirada y pasividad en el continente. Pero tras las elecciones presidenciales en 1999, el gobierno de Mbeki definió el continente como prioridad de su política exterior.

Para Romy Chevallier, investigadora del South African Institute for International Affairs, el fuerte compromiso de Pretoria con su entorno africano se reflejó en la postura de Mbeki en los debates sobre la Cumbre UE-África del 7-8 de diciembre en Lisboa. Mbeki abogó por la participación del presidente de Zimbabue, Robert Mugabe, frente a la oposición de algunos miembros de la UE, en especial del primer ministro británico, Gordon Brown, que consideraron no invitar a Mugabe debido a la falta de democracia del régimen y a las violaciones de libertades civiles durante las elecciones. Finalmente, Brown no asistió la cumbre como muestra de su desacuerdo con la participación de Mugabe. En el pleno donde se discutió sobre derechos humanos Mbeki evitó nombrar a Zimbabue, pero destacó la necesidad de que los países africanos se responsabilicen de esta cuestión. A la vez, subrayó su posición de que los africanos deberían solucionar sus problemas sin intervención ni presión por parte de Europa.

En los últimos años, Suráfrica se ha involucrado de forma creciente en su vecindad, procurando proteger y promover la estabilidad regional y, de forma más discreta, la democracia. Para Laurie Nathan, de la Universidad de Capetown, la participación de Suráfrica en misiones de paz se centra sobre

En los últimos años, Suráfrica se ha involucrado de forma creciente en su vecindad, procurando proteger y promover la estabilidad regional y, de forma más discreta, la democracia. Para Laurie Nathan, de la Universidad de Capetown, la participación de Suráfrica en misiones de paz se centra sobre

todo en las acciones diplomáticas, el diálogo político y la mediación en conflictos, como en los casos de Burundi, República Democrática del Congo, Costa de Marfil y Sudán. Sin embargo, sus vecinos cuestionan su papel como potencia pacificadora regional, ya que no tienen buenos recuerdos de la época del *apartheid*. Además, como se evidencia en el caso de Zimbabue, Pretoria trata de equilibrar el respeto a la soberanía –principio básico de los países del Sur– y las demandas de reformas del régimen dictatorial de Mugabe. Al mismo tiempo, sus vecinos ven con recelo la estrecha relación de Suráfrica con la UE y temen aspiraciones hegemónicas. Sin embargo, Suráfrica es sin duda el único país en la región que cuenta con los recursos económicos y políticos necesarios para desarrollar una política exterior regional y global.

Por población y economía, el peso de India es mayor que el de Brasil y Suráfrica. Después de China, India es la segunda potencia asiática. Su papel internacional es central por su posición en el sur del continente, con fronteras con países como Pakistán y China. Desde su independencia, en 1947, India es la democracia más grande de Asia. En un intento por contrarrestar el peso de China en el mundo, EE UU está estrechando su cooperación con India, y ambos países firmaron en 2006 un acuerdo de cooperación nuclear. Para la UE, India es un importante socio estratégico debido a su tradición democrática, su peso económico y defensa del multilateralismo.

Este reconocimiento externo de India como potencia va acompañado de importantes desafíos regionales, como por ejemplo el conflicto con Pakistán, la extendida pobreza y la creciente violencia política de carácter religioso en los países vecinos. La manera en que Nueva Delhi solucionará estas cuestiones será determinante para su papel en las próximas décadas. Pakistán y China cuestionan claramente el liderazgo indio y se oponen a concederle un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Rajendra K. Jain destaca que una de las diferencias de India respecto a los otros dos países IBSA es no tener un proyecto de integración regional, debido a su situación en una subregión muy dividida.

La guerra en Afganistán y la creciente violencia político-religiosa en Pakistán son amenazas graves para India y sus relaciones con ambos países. Alrededor de un 15 por cien de la población india es de religión musulmana. Algunos autores consideran que el ascenso del hinduismo derechista radical es un peligro para la comunidad musulmana y para el país.³ Una profundiza-

*El foro de diálogo
IBSA no prevé
por el momento
mecanismos
de cooperación
interregional*

3. Martha C. Nussbaum, *The clash within: democracy, religious violence and India's future*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

ción del enfrentamiento entre musulmanes e hindúes requeriría del gobierno indio una mediación para evitar una crisis del Estado. Los conflictos político-religiosos en la región podrían obligar a Nueva Delhi a intervenir para mediar y afirmar su papel como potencia pacificadora, arriesgándose a que sus vecinos lo interpreten como intervencionismo y afán hegemónico.

Por ello, es fundamental que India frene cualquier extremismo religioso y apoye la creación de Estados modernos en sus alrededores. La crisis en Myanmar el pasado otoño ha evidenciado las contradicciones entre la retórica y la política regional de India, al votar en contra de una resolución del Consejo de Seguridad que condenaba la dictadura de la junta militar birmana, al tiempo que estrechaba sus lazos comerciales con ese país. La región cuenta con diversos conflictos potenciales no resueltos, en los que India es muchas veces parte del problema y no de la solución.

Si bien para Brasil, India y Suráfrica sus respectivas regiones son de gran importancia en su política exterior, el foro de diálogo IBSA no prevé una cooperación interregional a medio plazo. Al contrario, señala Hirst, cada uno persigue su propia política regional y un acuerdo “no escrito” prohíbe la intervención en la zona de los otros miembros. Sin embargo, es posible que a largo plazo se introduzcan más elementos interregionales, ya que cada país está estrechamente vinculado a la región y no será posible avanzar en la cooperación trilateral sin incluir a las respectivas regiones.

Los foros internacionales

En relación a la UE, EE UU y otras potencias que participan en los foros decisivos y el establecimiento de reglas en la arena internacional, Brasil y Suráfrica todavía no cuentan con los recursos de poder económico o militar suficientes para obtener un peso de dimensión mundial. Pese a su estatus de potencia nuclear y su economía emergente, India tampoco es miembro del Consejo de Seguridad o el G-8. Sin embargo, las potencias emergentes del Sur podrían tener un impacto considerable en las relaciones internacionales si participaran en los foros como conjunto, con una acción grupal coherente. Los países del Norte tendrían que negociar con estas potencias, lo que provocaría cambios en el sistema mundial acelerando la multipolaridad. En este sentido, el objetivo principal de India, Brasil y Suráfrica es desarrollar un fuerte poder de negociación a través de la aplicación del *soft balancing* y no una estrategia contra-hegemónica.⁴

Esta estrategia les permitiría insertarse en el sistema internacional sin definirse como adversarios, sino como representantes del mundo en vías de desarrollo que, como consecuencia de su peso creciente, buscan una participa-

4. Daniel Flandes, “Emerging middle powers’ soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum”, *GIGA Working Papers*, núm. 57, agosto 2007.

ción más activa y están dispuestos a compartir las responsabilidades a nivel global. Para estas potencias emergentes, instituciones como la ONU o la Organización Mundial de Comercio (OMC) son fundamentales para proyectar su poder e influencia, participando en la creación de reglas, defendiendo sus propios intereses e incluyendo asuntos sociales en la agenda internacional.

En este contexto, India, Brasil y Suráfrica han logrado obtener un impacto significativo en algunas cuestiones prioritarias para el mundo en desarrollo. Un ejemplo es su participación activa y constructiva en las negociaciones de la OMC en los últimos años. Después del fracaso de la Ronda de Doha en 2003, se impusieron en contra de la política comercial de EE UU y la UE, reclamando más voz en las negociaciones. Junto con China y Argentina lanzaron el grupo de los 22, formado en su mayoría por países exportadores agrícolas.

El objetivo principal de esta amplia alianza liderada por las potencias emergentes es la lucha contra el proteccionismo estadounidense y europeo de sus sectores agrícolas, que limita a los países del G-22 el acceso a estos mercados. Si bien el grupo contó con mucho impacto en las reuniones de la OMC y evitó que se adoptasen decisiones tomadas por Washington y Bruselas sin consultarlos, no tuvo mucho tiempo de vida. No obstante, para IBSA fue una experiencia importante y ha llevado a India y Brasil a formar parte del núcleo negociador interno de la OMC junto con EE UU, la UE, Australia y Japón.

En el marco de la OMC, lograron también imponer condiciones favorables para los países en vías de desarrollo respecto a los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Después de una larga lucha apoyada por muchos países del Sur contra las grandes empresas farmacéuticas del Norte, consiguieron impedir que se crearan nuevas patentes de productos ya existentes y que aumentaban considerablemente el coste de medicamentos contra el VIH/sida. Ahora los gobiernos tienen la posibilidad de conseguir licencias para la producción de medicamentos genéricos para el mercado interno. Además, desde 2003 pueden exportar estos medicamentos a bajo coste a otros países que sufren crisis humanitarias como las del VIH/sida, la malaria o la tuberculosis. India produce el 80 por cien de los medicamentos genéricos de bajo coste contra el sida que se utilizan en los países pobres.

En este punto, ha sido decisivo el fallo judicial a favor del gobierno indio en el litigio de la empresa farmacéutica Novartis contra la ley de patentes india en el verano de 2007. La multinacional llevó ante los tribunales al gobierno indio, al impedirle éste que renovara la patente de Glivec, un anti-

*India, Brasil
y Suráfrica son
contribuidores
de peso a las
misiones de paz
de la ONU*

cancerígeno ya existente. El fallo del tribunal de Chennai en favor del derecho de India de producir y difundir medicamentos genéricos en el tratamiento contra el cáncer o en epidemias como el sida, garantiza el acceso de millones de personas en países en desarrollo a medicamentos esenciales a un coste razonable.

Sin embargo, el primer país del mundo que rompía la patente de un fármaco fue Brasil con el efavirez, un retroviral para tratar el VIH producido por Merck Sharp & Dohme. Acogiéndose a los acuerdos ADPIC, que permiten que una nación no respete una patente en situación de crisis sanitaria, Lula argumentó que el medicamento era de primera necesidad y que su precio era demasiado caro.

Con estos dos casos, India y Brasil han conseguido hacer frente a la potente industria farmacéutica y abrir un precedente en el seno de la OMC.

En el ámbito de la seguridad internacional, India, Brasil y Suráfrica desempeñan un papel activo en el ámbito regional y son contribuidores de peso a las misiones de paz de la ONU. El liderazgo militar de Brasil en la Minustah en Haití es un buen ejemplo del creciente compromiso de los poderes emergentes a la hora de compartir responsabilidades y costes en la promoción de la paz internacional. Suráfrica está involucrada activamente a través la Unión Africana (UA) en la misión de paz en Darfur y es un socio imprescindible para la ONU y la UE por su proximidad geográfica y su conocimiento de la región. Las potencias emergentes son agentes de primer orden para una cooperación más estrecha entre el Norte y el Sur en la promoción de la paz, con efectos que benefician a ambas partes.

Los países IBSA, tradicionalmente receptores de ayuda al desarrollo, se están convirtiendo en donantes y empiezan a trabajar en sus propios proyectos e iniciativas hacia países en vías de desarrollo y en situación de post-conflicto. En este sentido, existe un alto potencial de cooperación triangular, aprovechando los conocimientos y los recursos del Norte, en particular de la UE, y la experiencia y la cercanía a los focos del conflicto de las potencias del Sur.

Uno de los indicios más significativos de la creciente importancia de India, Brasil y Suráfrica son las declaraciones de la canciller alemana, Angela Merkel, como presidenta del G-8 a principios de 2007, en las que instaba a las potencias del Sur a compartir responsabilidades globales y a estrechar las relaciones entre el Norte y el Sur para afrontar los desafíos mundiales. En este contexto, una participación más activa de las potencias emergentes del Sur fomentaría progresivamente un sistema internacional más favorable para el Sur basado en el multilateralismo y la cooperación entre los Estados.