

**LOS BRICS EN LA CONSTRUCCIÓN
DE LA MULTIPOLARIDAD:
¿REFORMA O ADAPTACIÓN?**

Los brics en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?
/ Alejandro Pelfini ... [et al.] ; coordinación general de Alejandro Pelfini ;
Gastón Fulquet. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO;
Nueva Delhi: Ideas; Ciudad del Cabo: Codesria; Ciudad Autónoma de
Buenos Aires: Flacso, 2015.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-138-1

1. Relaciones Sur-Sur. 2. Análisis Socioeconómico. I. Pelfini, Alejandro II.
Pelfini, Alejandro, coord. III. Fulquet, Gastón, coord.
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

BRICS / Multipolaridad / Orden global / Socioeconomía / Relaciones
internacionales

Colección Sur-Sur

LOS BRICS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA MULTIPOLARIDAD: ¿REFORMA O ADAPTACIÓN?

ALEJANDRO PELFINI Y GASTÓN FULQUET
(Coordinadores)

Karen Smith
Carlos R. S. Milani
Valentina Delich
Jorge Marchini
Gladys Lechini
Ana María Vara
Alejandro Pelfini
Daniel García Delgado



INTERNATIONAL
DEVELOPMENT
ECONOMICS
ASSOCIATES



IDEAS

www.networkideas.org



CLACSO



CODESRIA

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Colección Sur-Sur

Coordinadora del Programa Sur-Sur Karina Bidaseca

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Gonzalo Mingorance

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición en español

Los BRICs en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o Adaptación? (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2015)

ISBN 978-987-722-138-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
(Latin American Council of Social Sciences)**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

CODESRIA

Secretario Ejecutivo Dr. Ebrima Sall

Director del Programa de Investigación Dr. Carlos Cardoso

IDEAS

Secretario Profesor Jayati Ghosh

Miembro del comité ejecutivo Profesor C.P. Chandrasekhar

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Alejandro Pelfini, Gastón Fulquet y Karina Bidaseca Introducción. Los BRICS en el orden global: ¿construyendo nuevos cimientos o negociando con las estructuras existentes? | 9 |
| Karen Smith La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global | 19 |
| Carlos R. S. Milani Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política | 35 |
| Valentina Delich Gobernanza global y BRICS: reformando la OMC a fuego lento | 51 |
| Jorge Marchini BRICS y el comercio exterior: ¿políticas activas de desarrollo Sur-Sur o más libre comercio? | 63 |
| Gladys Lechini La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo | 73 |
| Ana María Vara ¿El mundo se transforma? Neocolonialismo o cosmopolitización en la relación entre la Argentina y China | 91 |
| Alejandro Pelfini Élites transformativas vs. reactivas: la tensión entre élites políticas y económicas en sociedades emergentes en Sudamérica | 111 |
| Daniel García Delgado Liderazgo político y cosmopolitismo: enfoques y geopolíticas en conflicto | 125 |

Gladys Lechini*

LA COOPERACIÓN DE LOS EMERGENTES EN EL MUNDO EN DESARROLLO

El siglo XXI se anunció con turbulencias y cambios en el sistema internacional, luego de una década signada por “las bondades” del neoliberalismo imperante con el fin de la Guerra Fría. Uno de los datos más relevantes en este proceso es la reconfiguración de fuerzas que parece estar produciéndose con el surgimiento o resurgimiento de actores estatales que aspiran a “su lugar en el mundo” acorde con sus nuevas potencialidades. Por ende, pretenden, en posiciones más igualitarias, sentarse en la mesa de negociaciones de las reglas de juego internacionales con los otrora “repartidores supremos”, para utilizar la expresión de Juan Carlos Puig (1984).

Este es un proceso de cambios lentos, difusos, a veces engañosos, con modificaciones en la superficie, que no necesariamente se reflejan en la estructura, tales como el eventual desplazamiento del

* Gladys Lechini es doctora en Ciencias de la Sociología, Universidade de São Paulo, Brasil. Magister en Cs. Sociales de FLACSO-Argentina, Lic. en Ciencia Política y Lic. en Relaciones Internacionales. Se desempeña como docente en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), es investigadora principal del CONICET y directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR-UNR). Sus líneas de investigación son: Argentina-Brasil-África y la cooperación Sur-Sur, las relaciones entre América Latina y África, la inserción internacional de los países africanos y los BRICS en África.

G8 por el G20 en la discusión sobre las medidas para salir de la crisis financiera o la actuación e influencia de compañías de servicios financieros, calificadoras de riesgo y fondos soberanos. También puede observarse –tal como lo sostiene Milani (en este volumen)– que las actuales potencias tienen más dificultades que antes para imponerse y deben negociar con actores emergentes, los cuales aún cuando hayan adquirido mayor protagonismo, no están todavía en condiciones de cambiar las reglas de juego por sí solos.

De cara a la segunda década del siglo XXI, el presente trabajo apunta a reflexionar desde una perspectiva argentina sobre la pertinencia de concebir como cooperación Sur-Sur las acciones de los emergentes, en línea con la discusión planteada por Smith (en este volumen), tanto en el marco de sus propias vinculaciones como en las relaciones con el resto de los países en desarrollo, con atención al caso subsahariano.

1. EL ESCENARIO INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

La actual reconfiguración de fuerzas muestra turbulencias, con procesos simultáneos y a la vez contradictorios. Más allá de posibles variaciones en las percepciones sobre la dirección de estos cambios, la globalización presenta hoy más riesgos que beneficios y coexiste con procesos de fragmentación y localización. Hay una concentración de poder en pocas manos junto a una difusión de poder en múltiples centros.

Esta situación novedosa lleva a preguntarse sobre la posible emergencia de un orden mundial de nuevo cuño, en un escenario algo diferente del período de la Guerra Fría, de la Posguerra Fría y de las certezas de la segunda mitad del siglo XX. ¿Vamos hacia un mundo sin hegemonías?, ¿hacia un sistema con potencias tradicionales declinantes y otras ascendentes?, ¿hacia un contexto global descentralizado por regiones?

Algunas miradas desde el Norte plantean variados escenarios. Para Grevi (2010), por ejemplo, el sistema se dirige hacia una novedosa forma de multipolaridad, marcada por la redistribución de las cuotas de poder en las esferas económica, política y militar, y atravesada por una profunda interdependencia, dando lugar a un “orden interpolar”. Para Haas (2008) sería “no polar”. En tanto para Zakaria (2008), siguiendo la propuesta de Amsden (2001) comienza el “ascenso del resto”, particularmente en la dimensión económica. El resto lo constituirían los nuevos actores económicos, muchos de los cuales provienen del Sur.

En tanto desde el Sur se observa que las nuevas potencias medias están buscando espacios de poder en el sistema internacional,

aprovechando las crisis de las economías centrales. Estos “poderes medios emergentes” (Giaccaglia, 2011) están jugando nuevos roles en la definición del ordenamiento mundial, que pareciera dirigirse a un bipolarismo bifronte (con una potencia que desciende lentamente y una que emerge también lentamente, con fuertes posibilidades de cohabitación), a un multipolarismo o a una posible “*Southphalia*”, basada en valores humanitarios relativos a la cooperación, la solidaridad y la igualdad (Tokatlián, 2010). Para Peña (2015) el actual período parece ser el del fin de un ciclo histórico muy largo, con raíces de larga data y que fuera evolucionando por etapas. Cada una de estas etapas ha reflejado cambios en las relaciones de poder entre las naciones y se ha traducido en diferentes formas de asegurar por un tiempo una cierta gobernanza global, con sus propias pautas, reglas de juego e instituciones. Los puntos de inflexión se han caracterizado más por el predominio de la fuerza que de la razón. Un elemento común en la evolución de tales etapas han sido las dificultades que han tenido los principales protagonistas –países, gobiernos, actores económicos y ciudadanías– para captar todos los alcances de las respectivas transiciones y percibir en toda su dimensión las fuerzas profundas que estaban detrás de los acontecimientos más visibles. Lo antes señalado se observa con nitidez en tres planos en los que interactúan en la actualidad las acciones orientadas a construir nuevas pautas, instituciones y reglas para la gobernanza económica internacional. Tales planos son el global multilateral, el inter-regional –que se expresa en la institucionalización de la vinculación económica y comercial entre regiones relevantes del mundo–, y el regional –o sea el de las diferentes y a veces superpuestas regiones geográficas que se distinguen en el escenario internacional.

Aun cuando nuestros mapas cognitivos estén todavía anclados en la tensión Este-Oeste y Norte-Sur o centro-periferia, se precisa de esfuerzos intelectuales y perceptivos para avizorar los tiempos que se aproximan y descolonizar un pensamiento que nos orientó y modeló durante los últimos tres siglos. Este proceso de transnacionalización y globalización, donde diferentes modelos culturales comienzan a disputarse la hegemonía, donde la relación entre cultura, religión y política está mutando, nos lleva a nuevos planteos. ¿Es el fin del eurocentrismo? ¿Oriente asumirá los patrones de Occidente? ¿Occidente cederá a la presión numérica de Oriente? ¿Confrontación o miscigenación? ¿Nueva ruta de la seda? ¿Habrá una disputa civilizacional o solamente ajustes en el sistema?

Por otra parte, la clásica división entre Norte y Sur –desarrollados/subdesarrollados– o centro/periferia, se ha complejizado y diluido. Hay “Sures” que emergen en el Norte y “Nortes” que emergen

en el Sur. El crecimiento económico de los países centrales no se está dando de forma pareja, generando en muchos de ellos disparidades graves y desigualdades profundas al interior de sus propias sociedades. Asimismo en los países emergentes y en desarrollo, la contracara es la generación de polos de crecimiento en contextos de pobreza y desigualdad muy fuerte, lo que ha llevado a caracterizarlos como “gigantes con pies de barro”. Asimismo y paralelamente a los mencionados procesos, el poder se dirige hacia nuevas geografías, desplazándose del Norte y de Occidente hacia el Sur y Oriente, donde se sitúa China.

Como en toda transición, las categorías clásicas se confunden, se diluyen y lo viejo y lo nuevo se entremezcla con contradicciones y superposiciones (Lechini, 2012). Las viejas coaliciones sobreviven al tiempo que otras nuevas emergen, otorgando relevancia y nueva vigencia al multilateralismo, al minilateralismo y a las redes transnacionales de la sociedad civil. Prueba de ello es la proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales en asociaciones de geometría variable, formando diversos grupos y coaliciones –generalmente micro– en torno a cuestiones específicas de interés común.

El mundo está siendo rediseñado por la participación de poderes emergentes en una nueva relación entre economía y política. Aunque muchas veces estos emergentes solo comparten algunos intereses y no una agenda común, están jugando roles crecientemente relevantes en la economía mundial y en la política global. Entre estos procesos de relocalización del poder económico y político se destaca la re-emergencia de China en el escenario global y su desembarco en los países del Sur, en una escalada que comienza en la subregión asiática, desembarca en África y avanza sobre América Latina. También la India regresa al ruedo luego de transformaciones económicas y cambio de alianzas políticas, mientras que Rusia busca legitimar sus credenciales adquiridas entre los sesenta y los setenta. En el caso de América Latina y África, Brasil y Sudáfrica aparecen como las potencias de sus respectivos ámbitos, discutiéndose sus intenciones de ejercer liderazgo regional.

Otro subproducto del accionar de los emergentes es la conformación de nuevas alianzas. Entre ellas encontramos la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) creada en 2001, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) grupo conformado en 2003 y el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que comenzó a reunirse como tal a partir de 2009. Asimismo, asistimos a la proliferación de siglas que señalan conjuntos de actores emergentes, tales como BRICET (BRIC + Europa Oriental y Turquía), BRICM (BRIC + México), BRICK

(BRIC + Corea del Sur), *Next Eleven* (Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam) y CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica).

Países emergentes, mercados emergentes, potencias medias, potencias medias emergentes. En su ascenso: ¿Se comportarán como las grandes potencias? ¿Son revisionistas o promueven el *statu quo*? ¿A quienes desafían? ¿Cuáles son sus responsabilidades e intereses en el formateo del nuevo orden? ¿Cuál es su auto posicionamiento en el sistema internacional? ¿Se consideran países del Sur? ¿Son promotores de la cooperación Sur-Sur?

2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO “CONSTRUCTO” DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Amerita resituar aquí al llamado Sur y la Cooperación Sur-Sur (CSS) en este contexto. Habida cuenta de los múltiples y variados usos, aquí se sostiene que el Sur es un concepto con fuerte contenido político y económico, que había sido utilizado hasta ahora para mostrar fragilidades y discapacidades. Refiere a los países que no están en condiciones de incidir en las reglas de juego del sistema internacional para mejorar su status periférico, el cual en general, devino de su tardía inserción en la dinámica de la economía capitalista. Por ello, los países del Sur son países en vías de desarrollo, que comparten situaciones de vulnerabilidad y desafíos. Sin embargo no son un grupo homogéneo debido a sus diferencias socioeconómicas y político-culturales, tanto entre sus contextos locales como en los ámbitos regionales.

En el marco de las presentes reconfiguraciones, el llamado “Sur global” está ocupando un lugar como jugador internacional, multiplicándose los debates en torno a la actualidad y vigencia de las Relaciones Sur-Sur y de la CSS, que habían sido relegadas como herramienta de política exterior durante los años noventa.

La CSS o cooperación entre países periféricos, refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. La CSS se diferencia de las Relaciones Sur-Sur en la medida en que estas últimas se despliegan naturalmente entre los varios actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, en tanto la CSS es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*like-mindedness*) entre los

Estados, tales como la forma de entender las reglas de juego del sistema internacional y la visión del lugar que les correspondería en el nuevo orden global al cual aspiran, más equitativo y justo. Asimismo, debe señalarse que mientras las Relaciones Sur-Sur pueden implicar interacciones conflictivas ante intereses divergentes, la CSS parte del supuesto de la convergencia de intereses relacionados principalmente a alcanzar objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a nivel global a los efectos de incidir en las cuestiones globales (Lechini, 2010).

La CSS puede abordarse y objetivarse en variadas dimensiones, entre las cuales se destacan la técnica y la científico-tecnológica¹, la académica, la económica-comercial y la diaspórica. Asimismo, esta CSS se puede desarrollar en tres niveles: el regional, el interregional y el multilateral global. En cuanto a los actores involucrados, la CSS está básicamente implementada por los Estados, pero también son muchas veces relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos.

El concepto de CSS es elusivo, amplio y multifacético y ha sido utilizado con variado contenido a lo largo de los años, en función del posicionamiento del tema en la agenda de los Estados, de las condiciones internacionales y de las posiciones políticas de los gobiernos que la implementan. Claro está que estas concepciones políticas y su implementación han sufrido variaciones y han subido o bajado en la agenda global en función de los vaivenes del sistema internacional, resurgiendo en momentos de transición, turbulencias y cuestionamientos de sus reglas de juego.

En ese sentido es que el siglo XXI muestra una vuelta a la CSS, ahora resignificada y redimensionada, a partir de las políticas y acciones de algunos Estados del Sur que comenzaron a adquirir más peso económico y consecuentemente político, a nivel regional y global. La CSS, que había quedado relegada como impertinente y obsoleta en la década de los noventa, tomó vuelo discursivo y se encarnó en prácticas diversas, potenciando el accionar externo bilateral y multilateral de los países emergentes, a la par que abrió las puertas a

1 En la década del setenta se comenzó a producir una interacción entre los países del Sur posibilitando la trasmisión de experiencias positivas. Por entonces, las Naciones Unidas promovieron el concepto de “cooperación técnica entre países en desarrollo” (CTPD), o cooperación horizontal, creando en 1974 una unidad especial en el ámbito del PNUD. En 1978 se organizó en Argentina la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción de Buenos Aires.

un proceso de internacionalización de actores gubernamentales, que en muchos casos fueron acompañados por actores privados.

En este período más que en ningún otro se está construyendo la CSS con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los Estados en una combinación ideacional y material. Estas iniciativas se gestan desde los gobiernos como una cooperación esencialmente política, de solidaridad y búsqueda de consenso en los ámbitos multilaterales, entre Estados que pretenden incrementar su autonomía, para mejorar su inserción internacional y modificar las reglas de juego que les son desventajosas.

Sin embargo, en muchas oportunidades se ha utilizado retóricamente el discurso de la CSS en ámbitos multilaterales y en visitas y encuentros bilaterales, como parte de una “puesta en escena”, pero con baja intencionalidad. Las propias realidades domésticas y los múltiples y variados intereses nacionales y locales no siempre marchan en la misma dirección de las cuestiones compartidas (*commonalities*) expresadas en los discursos oficiales.

De este modo, podemos ver que la reflexión de Joy Ogwu (1982; 36) a comienzos de los años ochenta mantiene aún vigencia en el siglo XXI, en tanto el desafío más significativo de la CSS es que la interpretación que cada uno de los actores involucrados realiza de sus propios intereses nacionales se ensanche “para construir las bases del diálogo Sur-Sur sobre realidades concretas”.

3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR ENTRE LOS EMERGENTES

A esta altura amerita realizar algunas distinciones entre los emergentes, el Sur global y la CSS, ya que generalmente se producen confusiones involuntarias entre el conjunto de los emergentes, otorgándole la misma valoración a algunos Estados o a grupos como IBSA o BRICS y planteando que desarrollan CSS.

Si por ejemplo tomamos las ya mencionadas alianzas IBSA y BRICS, puede decirse que aunque ambos grupos surgieron casi en simultáneo y tienen tres miembros en común, poseen una génesis diferente. IBSA nació como una iniciativa gubernamental en 2003, en tanto BRICs fue creado como un acrónimo por un economista de Goldman Sachs en 2001 (Marchini, en este volumen), para indicar hacia donde podrían dirigirse los capitales, como lo había hecho en los noventa Garten, cuando acuñó los BEM (*Big Emerging Markets*). IBSA puede ser considerado una coalición de poderes medios emergentes, pues sus miembros vienen desarrollando un proceso de coordinación de políticas en múltiples foros multilaterales, usando su poder blando. A pesar de algunas naturales divergencias, sus reclamos

son muchas veces coincidentes, y tratan de mantener un difícil balance entre sus propios intereses y los de la coalición.

Por su parte, BRICS en sus inicios fue un grupo de mercados emergentes con gran potencial para recibir inversiones sin ningún objetivo en común, hasta que la crisis financiera global de 2007 les dio la oportunidad de sentarse juntos² y tomar posiciones en torno al sistema financiero global, tales como la reciente creación del Banco de Desarrollo de los BRICS³.

Si bien es cierto que ninguno de los emergentes fue potencia colonial, no puede igualarse a China e India, por ejemplo, con Sudáfrica y Brasil, en términos poblacionales, o a estos dos últimos, en términos de PBI, o a las aspiraciones de Rusia explícitas o encubiertas, de volver a ocupar un rol determinante en las disputas por el poder global, tal como durante el período de la Guerra Fría.

Asimismo, algunos emergentes han surgido del Sur y otros son viejos jugadores. El caso de China es particular porque opera en doble estándar. Habla de CSS en su “*White paper*” de 2011, pero en realidad usa el sistema para emerger y desarrollar su modelo de “ascenso pacífico”. Este ascenso ha implicado hasta ahora no cuestionar abiertamente el sistema, ni a la potencia hegemónica, pero seguir actuando según sus intereses y eventualmente constituirse en un contrapoder. Ejemplo de ello es la creación del ahora Banco Asiático de Inversiones, liderado por Beijing. El *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) fue fundado por China como respuesta a su “insatisfacción” con las Instituciones Financieras globales y en particular con el Banco de Desarrollo Asiático –dominados por EEUU, Europa y Japón– en torno a sus capacidades de financiamiento para el desarrollo de la región asiática⁴.

2 Los BRICS se han reunido en 2009 en Ekaterimburgo, Rusia; en 2010 en Brasilia, Brasil; en 2011 en Sanya, China; en 2012, en Nueva Delhi, India; en 2013 en Durban, Sudáfrica; y en 2014 en Fortaleza, Brasil.

3 Esta idea, acuñada en la Quinta Cumbre de los BRICS en 2013, fue planteada en Durban como una alternativa al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional. En la Sexta Cumbre se decidió que la sede sería Shanghái, con un capital inicial de 50.000 millones de dólares aportados de forma equitativa por los Estados fundadores y la creación de un Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC) para evitar presiones de liquidez en el corto plazo, promover la cooperación entre los BRICS, fortalecer la red de seguridad financiera global y complementar los arreglos internacionales existentes.

4 Luego de asegurarse la participación de India, el 24 de octubre de 2014 se dio inicio formal a las actividades del Banco, con la inclusión de Tailandia, Malasia, Singapur, Filipinas, Pakistán, Bangladesh, Brunei, Camboya, Kazakstán, Kuwait, Laos, Myanmar, Mongolia, Nepal, Omán, Qatar, Sri Lanka, Uzbekistán, Vietnam. Luego se incorporaron Indonesia, Jordania, Maldivas, Arabia Saudí, Tayikistán

Tampoco están muy claro los límites que la propia dinámica sistémica y las cuestiones domésticas estructurales le imponen y le impondrán a estos emergentes en el futuro inmediato. También vale preguntarse si la primera década del siglo XXI fue solo una década de oro, un impasse o el principio de un mundo diferente; o si tal vez fue producto de espasmos cada vez mayores que anuncian un cambio, lento, complejo, donde los que determinan las reglas del juego no van a abandonar el barco tan fácilmente.

4. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO PRÁCTICA DE DESARROLLO: EL CASO AFRICANO

Tal como se ha señalado, la CSS tiene variadas dimensiones en su implementación, siendo la cooperación técnica y la científico-tecnológica la cara concreta más visible. La cooperación técnica alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el *know-how* o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico- tecnológicos para un desarrollo integral. En ese sentido, cada una de las acciones y sus efectos traen por detrás actores específicos estatales y no estatales.

Aunque esta CSS lleva consigo un modelo de desarrollo de matriz capitalista, se diferencia del tradicional modelo Norte-Sur, en el sentido que implementa una cooperación “entre países con similares desarrollos” y prácticas que apuntan a compartir una *expertise* adquirida. Está orientada por el Estado cooperante, pero también por las demandas de otros Estados según sus necesidades y se mueve hacia arriba y hacia abajo sobre la base de una línea constante que es la solidaridad Sur-Sur y la búsqueda de mayor autonomía.

Sin embargo esta CSS muestra facetas en su implementación que darían lugar a críticas. Convendría mencionar que puede adquirir distinto cariz cuando se realiza entre pares, es decir, entre países con similar desarrollo, que cuando se implementa en situaciones relativamente asimétricas, es decir entre países de diferente desarrollo. En muchos casos, hay experiencias que llevan a sostener que se tiende a repetir los aspectos negativos de las prácticas Norte-Sur.

También en este ámbito y en particular referido a la cooperación técnica, vale mencionar las contradicciones que se presentan a los gobiernos del Sur entre discurso y práctica, entre compromisos externos y demandas domésticas. En situaciones frente a las cuales existen

y en 2015, como extra-regionales, Australia, Austria, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Suiza y el Reino Unido, a pesar de la disconformidad y las presiones norteamericanas.

importantes deudas sociales al interior de los países latinoamericanos, donde todavía hay amplios sectores de población marginal con demandas legítimas insatisfechas, es una cuestión compleja para los gobiernos justificar los fondos que se dedican a la cooperación internacional, aún cuando la misma se ejecuta en un contexto de solidaridad Sur-Sur y en función de los intereses nacionales.

Todas estas cuestiones pueden aplicarse en los casos de la CSS implementada por Brasil y Sudáfrica en el caso de África. Más aún cuando se observa la competencia existente con el desembarco chino en el continente africano y con la supuesta cooperación china en sus propios territorios nacionales. Asimismo es de tener en cuenta la ambivalencia que ambos Estados sostienen en sus regiones, con actitudes de potencia regional, sin necesariamente correr con los costos del liderazgo regional, pero asumiendo su representación en los foros globales (Lechini y Giaccaglia, 2011).

Una rápida mirada sobre África, muestra que su territorio alberga inmensas riquezas estratégicas y la famosa “maldición de los recursos naturales” ha sido y continúa siendo una espada de Damocles sobre los gobiernos y pueblos africanos. En la evolución de la vinculación de estos países con los centros de poder mundial, el continente africano fue sucesivamente y a veces concomitantemente una escala para el camino a las Indias a partir del siglo XV; proveedor de especias, de mano de obra esclava para la explotación agrícola de las Américas; abastecedor de materias primas agrícolas y mineras que alimentaron el proceso de industrialización de occidente; escenario geoestratégico de la puja Este-Oeste durante la guerra fría; objeto de experimentos económicos a través de la aplicación de los planes de ajuste estructural a partir de los ochenta.

Para finales del siglo XX la disminución de la ayuda, la fuga de inversiones y la pérdida de expectativas reflejaban también que los ejes de atracción económica y las preocupaciones geoestratégicas de las potencias centrales pasaban por otras latitudes. Sin embargo, en el siglo XXI África comenzó a mostrarse como una explosiva combinación de recursos naturales estratégicos, tierras con potenciales condiciones de explotación, importantes reservas de agua dulce y de minerales “raros” y un gran y casi virgen mercado de consumidores.

Cuando en octubre del año 2000 el gobierno chino organizó en Beijing la primera Conferencia sino-africana a nivel ministerial, marcó un antes y un después en las nuevas relaciones de China con África y en el posicionamiento de África en el sistema internacional. Para ese entonces, todavía el “afropesimismo” y la “*donnors fatigue*” eran los nombres que podrían calificar a un continente que para muchos,

debido a su situación socioeconómica e inestabilidad política, solo podía ser objeto de las preocupaciones de la Cruz Roja Internacional.

Este nuevo desembarco de China en África⁵ provocó sorpresa en los tradicionales socios africanos que habían disminuido su perfil y en los emergentes que estaban reconsiderando sus políticas hacia la región, elevando de esta manera la importancia de África a niveles comparables con el Congreso de Berlín (1884-85) o la Segunda Posguerra.

Llegado este punto, y habida cuenta de una prolífica literatura al respecto, pueden avanzarse algunas consideraciones en torno a los emergentes en África, tanto en su accionar “grupal” como individual. Tomando en el primer caso IBSA o BRICS (Lechini y Giaccaglia, 2014), puede afirmarse que IBSA tiene una agenda positiva, con el desarrollo de una incipiente cooperación. En tanto la participación de los BRICS amerita dos perspectivas. La pesimista sostiene que los BRICS están convirtiendo al continente en un nuevo espacio de su competencia global, enmascarando al neo-colonialismo, bajo pseudo propuestas de CSS. La mirada optimista o benévola plantea que África tiene una oportunidad única para aprovechar la inversión de los BRICS y saltar al desarrollo.

Visto desde los ángulos bilaterales y tomando en este trabajo solo a China, Brasil y Sudáfrica, amerita adelantar algunas reflexiones. Las relaciones de China con África plantean un nuevo eje de vinculaciones que podría ser tanto una asociación mutuamente beneficiosa como un problema para los países africanos. Lejos del perfil

5 En 1955 la participación del Primer Ministro de China Chou En Lai en la Conferencia Afroasiática de Bandung marcó el primer acercamiento al continente africano en proceso de descolonización. En ese encuentro, junto a India, postularon para los nuevos Estados los cinco principios de la Coexistencia Pacífica de Pancha Shila: respeto mutuo de la integridad territorial y soberanía, no agresión, no intervención en las cuestiones internas; igualdad de derechos y oportunidades y coexistencia pacífica. Posteriormente, el mismo Chou En Lai realizó una gira africana de tres meses, entre 1963 y 1964, acompañando el momento de ebullición de las independencias. Para entonces, la relación era marcadamente político-ideológica. Ya se había producido la ruptura con los soviéticos “revisionistas” y África era vista como un campo propicio para extender la verdadera revolución. Más tarde, elaboraron la Teoría de los Tres Mundos, por la cual el primero y segundo mundo correspondían a EE.UU. y la URSS, ambos imperialistas, siendo que China estaba acompañando al Tercer Mundo. El ejemplo más evidente del compromiso chino fue la construcción del TANZAM, ferrocarril entre Tanzania y Uganda. Entre 1956 y 1977, la ayuda china para África representó 58% de su ayuda externa. Para ampliar información, consultar: Taylor, Ian 2009 *China's New Role in Africa* (Colorado: Lynne Rienner Publishers) p. 13.

ideológico de los primeros tiempos, en este nuevo desembarco, bajo un discurso “desarrollista” predominan los enfoques mercantilistas y cooperativos, orientados tanto por las necesidades chinas de materias primas y nuevos mercados como por las necesidades africanas de avanzar en un proceso de desarrollo sostenido.

Desde una perspectiva quizás idealista, se podría argumentar –siguiendo el discurso chino– que este acercamiento tiene componentes cooperativos que lo diferencian del avance predatorio neocolonialista; que las inversiones chinas se han dirigido a áreas abandonadas por los centros capitalistas y que aparecieron en un momento en que África, luego de saqueada, había sido abandonada a su suerte y que se ha producido un fuerte vínculo entre el crecimiento chino –demandante de materias primas, principalmente de petróleo– y el de los países africanos –necesitados de ayuda e inversiones.

En tanto desde una mirada realista y pragmática, y quizás teñida del discurso occidental, se sostiene que los chinos no solo están repitiendo el modelo neocolonial sino que están dotándolo de características aún más negativas, por el modo en que desarrollan las negociaciones y la ausencia de *trade offs* entre ayuda y democracia. También se advierte sobre el peligro de un “imperialismo chino” en crecimiento, argumentando que la inmersión de China en África está contribuyendo a la desindustrialización y al subdesarrollo, generando un modelo de neoextractivismo (Lechini, 2013).

Las condonaciones de deuda o los préstamos a tasa cero para comprar productos chinos que figuran en el “*white paper* chino sobre ayuda externa” (China’s Foreign Aid, 2011) parecen acciones para promover el comercio más que CSS, aunque así esté indicado en el documento de referencia. Esas prácticas no son nuevas y han sido implementadas con los países africanos por variados acreedores para no terminar asfixiando sus economías. En consecuencia, para prevenir lo que Fantu Cheru y Cyril Obi (2010) denominaron “neocolonialismo por invitación” se requiere del compromiso de las autoridades africanas como contralor de la avanzada china en África. De esta manera se podría evitar favorecer el “síndrome holandés” que confinaría al continente al único papel de reserva de recursos naturales.

Para el caso de Brasil, durante el presente siglo, el Gobierno de Lula da Silva diseñó estrategias de inserción internacional correspondientes a una economía emergente, donde la CSS es prueba de lo que puede hacer un Estado intermedio para promover su propio desarrollo y el de sus contrapartes. La implementación de una estrategia de cooperación técnica en áreas como la salud, la agricultura y la educación ha producido además un proceso inédito de internacionalización de las políticas públicas. Entrevistas a funcionarios

brasileños de alto nivel muestran que los países africanos reconocen el esfuerzo brasileño y solicitan CSS para que Brasil intermedie, por ejemplo con los chinos⁶.

Durante las dos gestiones del presidente Lula da Silva la relación con los Estados del continente africano tuvo un lugar de privilegio con la apertura de embajadas, visitas presidenciales y ministeriales, misiones comerciales, incremento del comercio, de la cooperación técnica, de las inversiones y aumento de las actividades de las empresas públicas y privadas brasileñas. No obstante cabe preguntarse aquí sobre algunas cuestiones que solo la práctica futura podrá esclarecer. Una de las grandes incógnitas es si esta expansión en África –que algunos denominaron diplomacia de prestigio– podrá sostenerse a lo largo del tiempo. Ello dependerá de que las presentes condiciones económicas y políticas se mantengan a ambos lados del Atlántico. Como la política externa brasileña se expandió por fuera de Itamaraty, ahora también debe responder a los variados intereses nacionales en juego, siendo que se han incrementado los actores nacionales y subnacionales públicos y privados. Estos pugnan por imponer sus posiciones y muchas veces actúan de forma individual e inconsulta, provocando dispersión de iniciativas y de acciones. Ello se observa en el caso de la cooperación técnica, que es una cooperación multinivel y multiactor y donde muchas veces no se produce la adecuada sincronización entre la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) y las otras agencias cooperantes, afectando su eficacia y sustentabilidad.

La otra cuestión está vinculada al modelo implementado y a esa línea delgada que implica elegir entre la solidaridad y los intereses, entre mantenerse como potencia media o jugar en las grandes ligas, asumiendo los costos de lidiar con el poder. A ese escenario pueden sumarse algunas críticas africanas que plantean que el accionar brasileño en África solo replica intereses puntuales y que hay un largo trecho entre discursos y acciones concretas, donde la solidaridad se diluye frente al pragmatismo.

En cuanto a Sudáfrica,⁷ es un país africano que juega como potencia regional, actuando como una economía emergente y aspira a participar activamente en las cuestiones mundiales. Si bien en el pasado reciente ganó sus credenciales en base a su peso intelectual

6 Entrevista calificada a funcionario de Itamaraty, Brasilia, mayo de 2014.

7 Un dato relevante de su actual política exterior es que el “White Paper on South African Foreign Policy – Building a Better Future – The Diplomacy of Ubuntu” fue publicado en mayo de 2011, y recién presentado en el Parlamento el 12 de marzo de 2014. Esto muestra el bajo perfil que la actual administración de Zuma le dedica a las cuestiones externas, en contraposición con el “internacionalismo” de Mbeki.

y normativo, como campeona del multilateralismo, ofreciendo ideas innovadoras respecto a la gobernanza global, demostrando liderazgo en la resolución de conflictos en varias regiones africanas, también se debate entre sus prioridades económicas y su inserción en el continente.

Pretoria ha venido desarrollando políticas continentales –a través del “*Africa Renaissance*” de la NEPAD (*New Economic Partnership for Africa’s Development*) y de su rol en la *African Union*– o subregionales –como centro neurálgico y núcleo duro de la SACU (*Southern African Customs Union*) y de la SADC (*Southern African Development Community*). En tanto país africano miembro de IBSA y BRICS, se ofrece como puente de ingreso al continente. Sin embargo corre el riesgo de ser usada como correa de transmisión en sus relaciones con los otros países africanos –tanto por los emergentes como por los socios tradicionales. Una política cautelosa debería moverse entre la creación de una malla protectora y la gran responsabilidad de poder avizorar, como puerta y bisagra, quién entra a Sudáfrica y al África y cuándo.

A MODO DE CIERRE: LA RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN ACADÉMICA

Podrían mencionarse aquí muchos obstáculos a la implementación de una estrategia Sur-Sur en los foros multilaterales y bilaterales, ligadas a situaciones domésticas a ambos lados del Atlántico, a la persistencia de fuertes vinculaciones verticales con los tradicionales centros de poder, a las diferentes idiosincrasias a la hora de negociar coaliciones, mantener una relación comercial o acordar una inversión. Sin embargo hay que reconocer que la tarea realizada hasta ahora no es minúscula y es de esperar que en ese contexto pueda fructificar una CSS que, otorgándole mayor poder de negociación a los Estados de la región en un contexto internacional en transformaciones, pueda mejorar su inserción internacional y posibilitar el derrame en beneficio de sus pueblos.

Sin embargo, siempre pende un alerta roja sobre la implementación de la Cooperación Sur-Sur por parte de las potencias emergentes, pues en su ascenso en la jerarquía internacional pueden prometer defender los intereses de los miembros de su región en pos de un sistema más justo y equitativo, en tanto hacen *bandwagoning*⁸ para sentarse a negociar con los grandes y como los grandes. El riesgo de

8 El concepto de *bandwagoning* refiere al desarrollo de una estrategia de acoplamiento o seguimiento a los más poderosos, como la imagen de los vagones que se agregan a la locomotora de un tren.

repetir errores del pasado sobrevuela los escenarios del Sur de manera apocalíptica.

Por ello aquí se sostiene que una mirada positiva y optimista hacia las posibilidades de CSS y su efecto derrame, tanto para el caso de Brasil y Sudáfrica, como para la CSS intrasudatlántica, implica tener en cuenta las variables culturales y los ámbitos de cooperación académica que permitan la construcción de espacios de pensamiento y acción comunes, diferenciándose así de la supuesta CSS llevada adelante por China en África (Lechini, 2013).

En este sentido, es importante tener presente que entre los setentas y ochentas hubo iniciativas aisladas para promover la CSS entre grupos de investigación de América Latina y África, entre los que se encuentra el informe realizado en 1983 por Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Comisión Económica para África (CEPA). Más próximo en el tiempo, el espíritu cooperativo académico fue retomado luego en el siglo XXI a través de la cooperación desarrollada entre el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África (CODESRIA) (Lechini, 2006). Sin embargo estos esfuerzos produjeron resultados limitados debido a los ya conocidos impedimentos para la difusión del conocimiento en el Sur.⁹

No obstante, se remarca la necesidad de desarrollar comunidades epistémicas en ciencias sociales capaces de articular una voz propia del Sur que discuta paradigmas alternativos, que construya redes con una perspectiva crítica de desarrollo, que apunte incluso a incidir en los debates globales, mejorando la calidad y cantidad de conocimiento relevante y valorizando las miradas nacionales y regionales.

La CSS académica posibilitará desarrollar lentamente nuevas formas de colaboración que deberán demandar un repensar el Sur y el mundo con nuevas categorías teóricas que nos permitan lograr la síntesis necesaria para aportar conocimiento innovador en un mundo que está cambiando.

9 Entre estos constreñimientos merece mencionarse el aislamiento entre las diferentes redes tanto a nivel regional como entre ambas regiones y la falta de conocimiento de sus respectivas producciones, entre otras cuestiones por las diferencias lingüísticas, por las escasas posibilidades de visibilización; la ausencia de apropiadas metodologías comparativas de investigación, y la tendencia histórica de mirar al norte como marco referencial.

BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, Alice 2001 *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Cheru, Fantu y Obi Cyril 2010 "Africa in the twenty-first century: strategic and development challenges" en *The Rise of China & India in Africa* (Londres: Zed Books).
- China's Foreign Aid 2011 *Information Office of the State Council*, (Beijing: People's Republic of China).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 1983 *África y América Latina: perspectivas de cooperación interregional* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Garten, Jeffery 1997 *The Big Ten: The big emerging markets and how they will change our lives* (Nueva York: Basic Books).
- Giaccaglia, Clarisa 2012 "Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)", Tesis doctoral.
- Giaccaglia, Clarisa 2011 "El Foro de Diálogo Trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica" en *Otro Sur digital*, Año 1.
- Grevi, Giovanni 2010 "El Mundo Interpolar" en *Foreign Policy en español* (Madrid) abril-mayo.
- Haas, Richard 2008 "La era de la no polaridad" en *Foreign Policy Latinoamérica*, Vol. 87, N° 3.
- Hurrell, Andrew *et al.* 2009 *Os Brics e a Ordem Global* (Rio de Janeiro: FGV).
- Hurrell, Andrew 2007 *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) 2012 *Ponte sobre o Atlântico. Parceria Sul-Sul para o Crescimento. Brasil e África Subsaariana* (Brasilia: IPEA).
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) 2010 "Rússia, Índia e China: comércio exterior e investimento direto externo" en *Comunicados IPEA* (Brasilia) abril.
- Lechini, Gladys 2013 "China en África: discurso seductor, intenciones dudosas" en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 246, julio-agosto.
- Lechini, Gladys 2012 "BRICS e África: a Grande Incógnita" en *Boletim de Economia e Política Internacional* (Brasilia: IPEA) N° 9: 139-150, enero-marzo. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional09.pdf>.