

Las potencias emergentes en la arquitectura regional*

Christian Wagner

En los últimos años la gobernanza mundial se ha vuelto más incluyente: el Grupo de los 20 (G20) se ha convertido en una cumbre de jefes de Estado y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha reestructurado a favor de países en desarrollo como China e India.¹ La amplia gama de viejas y nuevas amenazas a la seguridad, desde el cambio climático hasta la no proliferación de armas nucleares, la delincuencia organizada y el terrorismo, propiciarán una mayor colaboración tanto mundial como regional. El surgimiento de actores internacionales con nueva relevancia y la variedad de viejos y nuevos desafíos apuntan, así, a la creación de un mundo no polar más que a un sistema multipolar.

A pesar de la dinámica política posterior a la crisis económica y financiera de 2008-2009, que aumentó la importancia de las potencias emergentes, aún no hay un acuerdo entre los académicos sobre lo que constituye una potencia emergente. La mayoría de las definiciones resaltan sus altas tasas de crecimiento o su gran potencial económico. En los años ochenta y

* Traducción de Rafael Segovia. Celorio Morayta, Servicios Especializados de Idiomas.

¹ Andrew F. Cooper y Alan S. Alexandroff, "Introduction", en *id.* (eds.), *Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010, pp. 1-14.

noventa se consideró potencias emergentes a los países del este y del sudeste de Asia hasta que la crisis financiera de 1997 echó por tierra esas aspiraciones. Hoy en día se identifica a Brasil, Rusia, India y China (BRIC) como las nuevas potencias emergentes. El término *BRIC* se origina en el reporte de Goldman Sachs de 2003, que calculaba el potencial económico y demográfico de estos cuatro países. De acuerdo con el reporte, se predecía que para el año 2050 esos países serían más ricos que muchos otros que actualmente son países desarrollados. Este ascenso económico tendría, por consiguiente, implicaciones de largo alcance para el orden económico mundial.²

En contraste con “los tigres” del este y sudeste de Asia, cuyos gobiernos autoritarios compartían ciertas normas y principios y comenzaron a difundir un discurso sobre los valores asiáticos, los países del BRIC son un grupo diverso en casi todos sus aspectos. En el ámbito mundial, Rusia y China son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y reconocidos como potencias nucleares en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP). India y Brasil están exigiendo un asiento permanente en el Consejo de Seguridad desde hace muchos años. Brasil abandonó su programa militar nuclear y se unió al TNP en 1998, mientras que India fue el primer país no miembro del TNP en realizar una prueba nuclear en 1974 y se niega todavía a firmar el Tratado; sin embargo, desde el acuerdo nuclear para fines civiles alcanzado con Estados Unidos en 2008, India ha adquirido un estatus especial y puede reconocérsele como una potencia nuclear *de facto*.

Por el tamaño de su economía, se incluyó a Rusia en el G8, mientras que Brasil, China e India, junto con México y Sudáfrica, pertenecían a los cinco países del Diálogo Ampliado (O5, por

² Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman Sachs (Global Economics Paper, núm. 99), 2003.

sus siglas en inglés) que se vincularon de manera más cercana con el G8 en la Cumbre de Gleneagles en 2005.³ Por eso, algunas veces se incluye a Sudáfrica en el grupo BRIC para aludir a los BRICS, o a Sudáfrica y México, y se habla del BRICSAM.

Por otro lado, algunos de los países del BRIC mantienen relaciones bilaterales difíciles; por ejemplo, Rusia y China, y China e India. En cuanto a la política interna, China y Rusia tienen regímenes autoritarios que no comparten las ideas occidentales sobre la democracia liberal. Por el contrario, Brasil, India y Sudáfrica han puesto de relieve sus tradiciones democráticas comunes, al formar, en 2003, el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA). Otro modo de agrupamiento al interior del BRIC es la iniciativa conjunta de Rusia, India y China (RIC), cuyos jefes de Estado han establecido también un foro común, con su primera cumbre celebrada en 2006. Aunque resulta difícil encontrar intereses comunes, el BRIC se convirtió en una realidad política con la primera cumbre de los cuatro países en Ekaterinburgo, Rusia, en junio de 2009.

El debate sobre las potencias emergentes ha opacado las discusiones sobre el regionalismo que proliferaron durante los años noventa. La reestructuración del sistema internacional, después de 1990, estuvo acompañada por el surgimiento de organizaciones regionales y la creación de nuevos grupos. En contraste con la evolución de las organizaciones regionales en Europa, y en particular la Unión Europea (UE), después de la Guerra Fría las nuevas formas de cooperación en África, Asia y América Latina fueron descritas muchas veces como regionalismo abierto o suave.⁴ El objetivo principal de las nuevas organi-

³ Sobre las diferencias en el BRIC, véase Leslie Elliott Armijo, "The BRICS Countries (Brazil, Russia, India and China) as Analytical Category: Mirage or Insight?", en *Asian Perspective*, vol. 31, núm. 4, 2007, pp. 7-42.

⁴ Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.

zaciones era ampliar la cooperación económica y política con la finalidad de incrementar la interdependencia económica. Con frecuencia se tomaba a la UE como modelo, aunque su fundamento legal, que incluye en algunos aspectos una transferencia de la soberanía nacional a las instituciones supranacionales, hace de ella más una excepción que una regla en el campo de la cooperación regional.

Hasta ahora, casi no existe conexión entre el discurso sobre las potencias emergentes y el del regionalismo. En gran medida, el debate sobre potencias regionales se centra en los problemas para definirlos y en los conceptos, y en el análisis de algunas de ellas en particular.⁵ Son pocos los estudios que desde una perspectiva comparada analizan la relación específica entre las potencias regionales y sus respectivas instituciones regionales. Por un lado, Robert Kappel defiende la tesis de que como parte de sus aspiraciones mundiales, estas potencias establecen sólidos vínculos económicos en sus respectivas regiones.⁶ Por otro, Andrew Hurrell es más crítico en cuanto al vínculo entre las aspiraciones mundiales de los Estados y su éxito como potencias regionales.⁷

Sin profundizar más en el debate teórico, este texto examinará la relación entre las potencias emergentes y la arquitectura regional. Los debates sobre las potencias emergentes

⁵ Véase Detlef Nolte, "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics", en *Review of International Studies*, vol. 36, mayo de 2010, pp. 881-901.

⁶ Véase Robert Kappel, *Verschiebung der globalen Machtverhältnisse durch den Aufstieg von Regionalen Führungsmächten: China, Indien, Brasilien und Südafrika*, Hamburgo, GIGA German Institute of Global and Area Studies (GIGA Working Papers, núm. 146), 2010.

⁷ Véase Andrew Hurrell, "Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective", en Daniel Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Londres, Ashgate, 2010, pp. 20-21.

y regionales se superponen, por lo que puede resultar correcto centrar la atención en los BRICS, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, independientemente de sus diferencias económicas y políticas. Debido a que también existe una amplia discusión sobre los problemas para definir las regiones, en este artículo entenderemos por *arquitectura regional*, aquella relacionada con las organizaciones regionales a las que pertenecen los países BRICS.

Para dar al menos algunas respuestas tentativas a la pregunta sobre esta relación, este breve análisis sobre los BRICS se centrará en tres diferentes cuestiones. La primera, ¿hasta qué punto son importantes las organizaciones regionales para el estatus que tienen las potencias emergentes, es decir, para su ascenso económico? La participación en el comercio intrarregional y las inversiones en la región pueden tomarse como indicadores. La segunda, ¿en qué medida actúan las potencias emergentes como proveedoras de bienes colectivos, por ejemplo, en el campo de la seguridad o del desarrollo económico? La tercera, ¿en qué medida generan estos vínculos un apoyo por parte de la región a las ambiciones mundiales de las potencias emergentes?

Brasil

Brasil tiene un largo historial, no siempre congruente, en cuanto a la promoción de la cooperación en América Latina. La “sudamericanización” de su política exterior puede observarse ya al final de la década de los setenta, pero sólo hasta los años noventa se volvió más eficaz.⁸ Desde entonces, Brasil ha iniciado

⁸ A. Hurrell, “Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order?”, en A. F. Cooper y A. S. Alexandroff (eds.), *op. cit.*, pp. 128-150.

y participado en una variedad de instituciones regionales, como el Mercosur, en 1991, o la Comunidad Suramericana de Naciones, en 2004, que recibió el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2007. Con la creación del Banco del Sur, también en 2007, y con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), Brasil puso de relieve, una vez más, su interés por promover la cooperación regional.⁹

A pesar de la variedad de organizaciones e iniciativas regionales, parece no haber una estrategia clara de prioridades. Brasil no ha mostrado interés en consolidar o fortalecer instituciones regionales como el Mercosur; de hecho, ha ratificado el menor número posible de sus resoluciones.¹⁰ Más aún, no parece estar dispuesto a asumir los costos de la integración.¹¹ Aunque Brasil tiene preponderancia económica en la región, su comercio intrarregional con el Mercosur es apenas 10.4% de su comercio exterior, y las inversiones de las compañías brasileñas en los países miembros del Mercosur representan 7.9% del total.¹²

Además de sus intentos por promover la cooperación económica regional, Brasil ha procurado actuar como un proveedor de seguridad regional; por ejemplo, en 2003 se convirtió en un activo mediador de conflictos regionales en Venezuela y

⁹ Claudia Zilla, "Brasilien: Eine Regionalmacht mit globalen Ansprüchen", en Günter Maihold, Jörg Husar y Stefan Mair (eds.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft/ Stiftung Wissenschaft und Politik (Internationale Politik und Sicherheit, núm. 62), 2009, pp. 57-59.

¹⁰ D. Flandes y Thorsten Wojczewski, *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*, Hamburgo, GIGA German Institute of Global and Area Studies (GIGA Working Papers, núm. 121), 2010, p. 13.

¹¹ *Idem.*

¹² Véase R. Kappel, *op. cit.*, p. 30.

Bolivia. En 2008, el presidente Lula da Silva propuso la creación del Consejo Sudamericano de Defensa con el propósito de establecer una alianza en materia de defensa y propiciar una cooperación más estrecha entre las industrias regionales de armamento.¹³

Para aumentar su influencia regional e internacional, Brasil está aportando, además, asistencia para el desarrollo a otros países en desarrollo, con lo que afianza su estrategia de establecer un “liderazgo intelectual o de ideas” (*ideational leadership*) en Sudamérica.¹⁴ Lo que motiva su estrategia regional, en primer lugar, son sus ambiciones de potencia emergente¹⁵ y, en segundo, su interés por contener la influencia de Estados Unidos en la región, ya que este último país ha promovido la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluye también a Sudamérica.¹⁶ Varios países sudamericanos, como Chile, Colombia y Perú, han firmado ya acuerdos comerciales con Estados Unidos, y Argentina y Venezuela, países vecinos, han puesto en entredicho el liderazgo autoproclamado de Brasil.

Para Brasil, los beneficios políticos que le ofrece la arquitectura regional parecen ser mucho más importantes que los económicos. La cooperación económica de Brasil en la región no tiene grandes repercusiones en su desarrollo interno. Sin embargo, para sus ambiciones de potencia emergente, la arquitectura regional puede contribuir a fortalecer su liderazgo internacional.

¹³ Véase D. Flemes, “Brazil: Strategic Options in the Changing World Order”, en *id.* (ed.), *op. cit.*, p. 101.

¹⁴ C. Zilla, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ Véase D. Flemes, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶ Sean W. Burges, “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, núm. 1, enero de 2006, p. 38.

Rusia

Con la desaparición de la Unión Soviética, el colapso del Pacto de Varsovia y la independencia de las repúblicas de Asia Central (RAC), Rusia tuvo que reconsiderar su estrategia hacia sus vecinos. La creación de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), en 2001, constituyó un notable progreso para la nueva política exterior de Rusia. China promovió la idea de una organización común en Asia Central con el Grupo de los Cinco de Shanghai, a mediados de los años noventa, para dirimir disputas sobre fronteras con las RAC y Rusia.¹⁷ Con la inclusión de Uzbekistán, en 2001, los Cinco de Shanghai se convirtieron en la OCS.

Las motivaciones de Rusia para crear y participar en la OCS tenían que ver fundamentalmente con sus intereses de seguridad, tanto regionales como mundiales. Para Rusia, la OCS era importante, en primer lugar, para la reconstrucción de sus relaciones con China, tras la independencia de las RAC. En segundo, en contraste con China, Rusia contemplaba a la OCS como una alternativa a las instituciones occidentales y como una institución que equilibraría la creciente influencia occidental en Asia Central, y que, finalmente, también podría contribuir a limitar las acciones de China en la región.¹⁸

La OCS sigue siendo importante para Rusia porque ofrece un foro de discusión con China sobre asuntos de seguridad que preocupan a ambos. Incluso, ha permitido el establecimiento de mecanismos institucionales como la Estructura Antiterrorista Regional (RATS, por sus siglas en inglés) para hacer frente

¹⁷ Mikhail Troitskiy, "A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization", en Alyson J. K. Bailes, Pál Dunay, Pan Guang y M. Troitskiy, *The Shanghai Cooperation Organization*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Policy Paper, núm. 17), 2007, pp. 30-44.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 32-34.

al terrorismo y al tráfico de drogas. Además, la OCS ha abierto posibilidades para Rusia de cooperar para el desarrollo de infraestructura, en particular, la energética.¹⁹

Hasta ahora, Rusia no ha podido discutir con China asuntos de su agenda de seguridad más amplia en el marco de la OCS, especialmente los relativos a la migración ilegal que llega a Rusia o que transita por su territorio. Además, ha tenido una actitud reticente respecto a los planes de China, sugeridos en 2002, de establecer un área de libre comercio de la OCS, ya que esto beneficiaría a las compañías chinas y aumentaría la presencia de China en Asia Central, lo cual no forma parte de los intereses de Rusia.²⁰

La cautela en el acercamiento de Rusia a la OCS se hace evidente al observar otras organizaciones regionales. En el plano militar, Rusia está poniendo su atención en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que incluye a Armenia y Belarús, además de las cinco ex repúblicas soviéticas que forman parte de la OCS. En el terreno económico, está promoviendo sus intereses en Asia Central mediante la Comunidad Económica Euroasiática (EURASEC, por sus siglas en inglés),²¹ aunque, curiosamente, las cifras disponibles sobre comercio exterior no reflejan lo anterior. La participación total de la OCS en el comercio exterior ruso se incrementó de 8.80% en 2000 a 12.54% en 2009. Ese incremento de cerca de la mitad del total del comercio exterior previamente existente se debe probablemente a la expansión del comercio con China. En contraste, la participación de la EURASEC en el comercio total de Rusia durante el mismo periodo disminuyó de 11.08%

¹⁹ *Ibid.*, p. 36.

²⁰ *Ibid.*, p. 42.

²¹ *Ibid.*, p. 35.

a 3.80%.²² Las cifras indican claramente que la cooperación económica regional es aún moderada. Ante tal situación, puede decirse que las ambiciones de Rusia como potencia emergente son consecuencia de la posición que ocupaba en la Guerra Fría y de sus recursos energéticos, más que de nuevas formas de colaboración regional.

India

India ha sido siempre un país activo en las instituciones multilaterales de carácter universal, pero se ha mostrado reticente a participar en la cooperación regional. Por una parte, el conflicto con Pakistán sobre Cachemira ha obstruido la cooperación regional, a pesar de que todos los países del sur de Asia comparten los mismos problemas del subdesarrollo. Por la otra, en los años setenta y ochenta, la primera ministra Indira Gandhi desarrolló una política regional que consideraba al sur de Asia como parte de la seguridad nacional. Los conflictos internos en los países vecinos debían, por lo tanto, ser resueltos solamente con apoyo de India y no mediante intervención extranjera, es decir, de poderes extrarregionales.²³ Fue así que por iniciativa de Bangladesh al final de la década de los setenta, se creó la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés) en 1985. Los intentos de India por asumir un papel hegemónico regional no han tenido éxito. La intervención en Sri Lanka, después de 1987, fue el mejor esfuerzo para mediar en la guerra civil, pero la interven-

²² Sobre todas las estadísticas de comercio, véase FMI, Dirección de Estadísticas sobre Comercio, en http://www.esds.ac.uk/international/support/user_guides/imf/dots.asp (consultada el 29 de noviembre de 2010).

²³ Véase Devin T. Hagerty, "India's Regional Security Doctrine", en *Asian Survey*, vol. 31, núm. 4, abril de 1991, pp. 351-363.

ción fue un desastre político y militar, a tal grado que las tropas indias tuvieron que retirarse en la primavera de 1990.²⁴

Las reformas económicas posteriores a 1991 dieron un nuevo impulso a la SAARC. El sur de Asia dejó de ser considerado como parte de la seguridad nacional de India, y empezó a ser visto más bien como parte del mercado indio en expansión. La doctrina Gujral de mediados de los años noventa enfatizaba el concepto de no reciprocidad.²⁵ India decidió que ya no intervendría en conflictos internos de los países vecinos y comenzó a promover una cooperación económica regional más estrecha. Con este fin se dispuso a hacer concesiones políticas y económicas unilaterales a sus pequeños vecinos. India y Sri Lanka se convirtieron en los principales impulsores de la cooperación económica regional, que llevó a la creación de la Zona de Libre Comercio del Asia Meridional (SAFTA, por sus siglas en inglés) en 2006. En la cumbre de la SAARC de 2007, en Nueva Delhi, el primer ministro indio anunció concesiones unilaterales para los países menos desarrollados de la SAARC.

El cambio de orientación más importante en la política regional de India fue probablemente su regreso al regionalismo asiático en los años noventa, promovido por el primer ministro Narasimha Rao y su política de “mirar hacia el Este”.²⁶ Nehru había sido un decidido defensor del pensamiento panasiático, pero la guerra fronteriza con China, en 1962, terminó con esas ilusiones. A finales de los años sesenta, Indira Gandhi rehusó incorporarse a la Asociación de Naciones del Sudeste

²⁴ S. D. Muni, *Pangs of Proximity. India and Sri Lanka's Ethnic Crisis*, Nueva Delhi, Sage Publications, 1993.

²⁵ Véase I. K. Gujral, *A Foreign Policy for India*, Nueva Delhi, India Ministry of External Affairs, 1998.

²⁶ Véase Narasimha P. V. Rao, *India and the Asia-Pacific: Forging a New Relationship*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies (Singapore Lecture Series), 1994.

Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), debido a la orientación prooccidental de este grupo de reciente creación, la cual era incompatible con la idea de no alineamiento que India tenía en aquel momento. Así, India quedó fuera de los esfuerzos del regionalismo asiático desde los años ochenta. Sin embargo, a partir de la década siguiente, se fue integrando cada vez más al regionalismo promovido por la ASEAN: se convirtió en un participante pleno en el diálogo, miembro del Foro Regional de la ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés), y ahora negocia un tratado de libre comercio con esa asociación. También forma parte de las Cumbres de Asia Oriental y, por último, se hizo miembro de la Reunión Asia-Europa (ASEM, por sus siglas en inglés).

Además, desde los años noventa, India amplió sus actividades a otras regiones. En 1997, tuvo una participación muy activa en la creación de la Asociación para la Cooperación Regional de los Países Ribereños del Océano Índico (IORARC, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial del Golfo de Bengala (BIMSTEC, por sus siglas en inglés), dos iniciativas que comenzaron a optimizar la cooperación económica entre los Estados Miembros. Entre tanto, la BIMSTEC creó un grupo de trabajo sobre contraterrorismo y delitos transnacionales.

Debido al persistente conflicto entre India y Pakistán, la cooperación para la seguridad en el sur de Asia siguió siendo débil. En 1987 la SAARC estableció una Convención sobre Terrorismo, pero las divergencias sobre la definición de terroristas y defensores de las libertades civiles entre India y Pakistán han hecho imposible todo progreso sustancial. En años recientes, India ha intensificado su cooperación bilateral para la seguridad con los países vecinos. En 2003, inició sus operaciones en Bhután contra grupos militantes que operan en el noreste de India. El nuevo gobierno de la Liga Awami en Dhaka se inclinó más bien por actuar en contra de grupos islámicos y militantes que

actuaban en contra de India y se refugiaban en Bangladesh. También India y Myanmar están cooperando militarmente a lo largo de la frontera en contra de grupos militantes que actúan en el noreste de India. Buscando dar fin a la guerra civil en Nepal, India facilitó las conversaciones entre los partidos políticos y los maoístas, lo que llevó, en 2006, a un acuerdo en contra de la monarquía reinante.

Con frecuencia India hace alarde de sus progresos democráticos desde 1947. Hoy en día se le considera la democracia más grande del mundo y resalta sus tradiciones democráticas en sus relaciones con la UE y Estados Unidos. No obstante, se ha negado rotundamente a adoptar una política de promoción de la democracia como parte de su política exterior. Desde 2000, se involucró en foros mundiales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, pero todavía muestra poco interés por promover formas de gobierno democráticas en países vecinos como Myanmar.²⁷

Dado el conflicto con Pakistán sobre Cachemira, la arquitectura regional en el sur de Asia siempre ha sido muy débil (o incluso contraproducente) para sostener las ambiciones de India en el ámbito mundial como potencia emergente. Una vez más, las reformas internas como la liberalización económica, después de 1991, han contribuido a mejorar el estatus internacional de India, pero no han favorecido los intentos de cooperación regional. La SAARC tiene una importancia menor para el desarrollo económico de India; incluso la participación de esa asociación en el comercio total de India disminuyó ligeramente, de 2.47% en 2000 a 2.13% en 2009, mientras que las inversiones indias en la SAARC representan sólo 1.6% de sus inversiones totales en el exterior.

²⁷ Christian Wagner, *Promotion of Democracy and Foreign Policy in India*, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Research Series, núm. 13), 2009.

China

La participación y el desempeño de China en organizaciones regionales serán analizados primero en el Sudeste Asiático y después en Asia Central.

Sudeste Asiático

China se convirtió en un actor activo en la región de Asia-Pacífico tan sólo después de 1990.²⁸ En 1991, se incorporó al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) con la finalidad de reforzar su desarrollo económico. El 80% del comercio exterior de China y el 90% de sus inversiones extranjeras directas provenían de los países de Asia-Pacífico.²⁹

China se convirtió, también, en un promotor de la cooperación regional en el sudeste de Asia. En la cumbre de la ASEAN, en 1997, propuso la creación de la ASEAN+3 para intensificar la cooperación económica entre esa región y China, Corea y Japón. Además de reforzar la cooperación económica con el Sudeste Asiático, la ASEAN+3 fue el primer intento de establecer vínculos institucionales con Corea del Sur y Japón. A pesar de la fuerte interdependencia económica en el noreste de Asia, la creación de organizaciones regionales ha sido impedida por disputas bilaterales y resentimientos históricos.

En 1998, China propuso incrementar la cooperación entre los bancos centrales de la región, con la intención de hacer

²⁸ Min Ye, *Evolution of China's Regionalism: From Balancer to Catalyst*, estudio para la convención anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., septiembre de 2005, p. 7, disponible en <http://www.bristol.ac.uk/ceas/chinaintheworld/readings/Min%20Ye.pdf>.

²⁹ *Ibid.*, p. 12.

frente a las repercusiones de la crisis financiera asiática, propuesta que llevó al Acuerdo de Cheng Mai en mayo de 2000.³⁰ En ese mismo año, propuso un Área de Libre Comercio China-ASEAN (CAFTA, por sus siglas en inglés) y fue anfitrión de la reunión preparatoria para el Foro Asiático de Boao, que fue considerado como un equivalente del Foro Económico de Davos.³¹ Además, China estuvo dispuesta a involucrarse aún más en el proceso de cooperación regional y ofreció concesiones comerciales a los países más pobres de la ASEAN, como Camboya, Laos y Myanmar.³²

La ASEAN, que surgió a finales de los años sesenta como una organización regional orientada también a contener la expansión del comunismo en el sudeste de Asia, tuvo una postura crítica respecto a las repercusiones políticas y de seguridad del ascenso económico de China. A principios de la década de los noventa, China planteó reclamaciones territoriales en el Mar de China Meridional que suscitaron preocupación en el seno de la ASEAN. El ARF se estableció con la finalidad de discutir cuestiones de seguridad con potencias extrarregionales, incluida China, pero también Estados Unidos, la UE e India. En la reunión del ARF de 1995, China aceptó negociar la disputa sobre límites marítimos en el Mar de China Meridional.³³ En 1999, firmó el Tratado de la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático (SEANWFZ, por sus siglas en inglés) y se unió al Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN. En 2002, firmó, también, la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar de China Meridional.³⁴

³⁰ *Ibid.*, p. 25.

³¹ *Ibid.*, p. 13.

³² *Ibid.*, p. 24.

³³ *Ibid.*, p. 12.

³⁴ *Ibid.*, p. 14.

A primera vista, la ASEAN+3 parece ser un modelo exitoso para incorporar los diferentes intereses nacionales. China ha utilizado la institución para promover sus intereses económicos en relación con la región, mientras que los países del sudeste de Asia han tenido éxito en domeñar los reclamos territoriales de China. No obstante, el anuncio de China en el verano de 2010 de que el Mar de China Meridional está considerado dentro de sus intereses prioritarios fue una muestra de que la cooperación regional en el Sudeste Asiático aún tiene que intensificarse.

Dado el ascenso económico de China desde la década de los ochenta, no es de extrañar que las cifras del comercio intrarregional sean elevadas, aun cuando la participación de la ASEAN+3 en el comercio total de China haya disminuido de 33.14% en 2000 a 27.08% en 2009. En realidad, el éxito económico de China se debe en gran medida a sus reformas internas, que han permitido la integración del país a la economía mundial.

Asia Central

Las preocupaciones por su seguridad determinaron el interés de China de apoyar la creación de la OCS. Como se mencionó antes, en 1996, China, Kazajstán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán iniciaron un proceso de cooperación para la seguridad con el Grupo de los Cinco de Shanghai, que se convirtió en la OCS en 2001. Para China, la importancia estratégica de esta cooperación se hallaba, en primer lugar, en las medidas para edificar la confianza con los países vecinos de Asia Central; en segundo, en luchar contra las amenazas no estatales a la seguridad, como el terrorismo, el extremismo y el separatismo, en particular entre la población musulmana de las regiones occidentales de China, y en tercero, en mejorar la cooperación económica regional mediante proyectos de infra-

estructura.³⁵ La OCS sigue un enfoque intergubernamental y la cooperación con otros actores sólo se introdujo lentamente en 2005, con la creación del Consejo de Negocios de la OCS.³⁶

Los motivos de China para impulsar la creación de esta organización han sido más proactivos que defensivos. Ahora, tiene un gran interés en promover un área de libre comercio entre los Estados Parte de la OCS, aunque los demás miembros, en particular Rusia, ven con escepticismo esta iniciativa al considerar que no podrían competir con la dinámica económica china.³⁷ De todas maneras, los aspectos económicos han desempeñado sólo un papel menor en las relaciones de China con la OCS, pues los miembros de esta organización representan únicamente 2.77% del total del comercio chino. En lo relativo a la cooperación para la seguridad, la OCS parece funcionar muy bien para China; le ha permitido administrar sus relaciones con Rusia y las repúblicas de Asia Central sin confrontación, y hacer frente a sus propias preocupaciones en materia de seguridad.³⁸

Sudáfrica

Desde el final del régimen del *apartheid* y la transición democrática de 1994, Sudáfrica se ha convertido en un actor regional y mundial importante. Bajo el gobierno de Nelson Mandela, adquirió una reputación internacional como defensor de la democracia, los derechos humanos y la no proliferación nuclear.³⁹

³⁵ P. Guang, "A Chinese Perspective on the Shanghai Cooperation Organization", en A. J. K. Bailes, P. Dunay, P. Guang y M. Troitskiy, *op. cit.*, pp. 45-58.

³⁶ A. J. K. Bailes y P. Dunay, "The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution", en *ibid.*, pp. 1-29.

³⁷ *Ibid.*, p. 13.

³⁸ *Ibid.*, p. 28.

³⁹ D. Ffemes y T. Wojczewski, *op. cit.*, p. 22.

Más que otros países BRICS, Sudáfrica no solamente ha sido activo, sino también exitoso, en promover e introducir sus normas e intereses políticos, económicos y de seguridad en las organizaciones regionales. El interés y la responsabilidad asumidos por Sudáfrica en los asuntos regionales se consideró como una respuesta al apoyo y a la solidaridad que recibiera el gobierno del Congreso Nacional Africano por parte de los países africanos durante su lucha contra el régimen del *apartheid*.⁴⁰ Con una posición similar a la de India en el sudeste de Asia, Sudáfrica es igualmente una potencia regional incuestionable si se comparan sus indicadores económicos; por ejemplo, su PIB es dos veces más grande que el PIB del conjunto de los países de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés). Pero, una vez más, la región no es muy atractiva para la economía sudafricana. El comercio de Sudáfrica con los países de la SADC se incrementó de 5.84% de su comercio total en 2000 a 7.89% en 2009. Aún más modestas resultan las cifras del comercio entre Sudáfrica y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés), que representan tan sólo 3.78% del total del comercio de Sudáfrica, en comparación con la Unión Africana (UA), que tiene una participación de 12.32%.

La escasa interacción económica no ha frenado la actividad de los gobiernos sudafricanos para influir en las instituciones regionales. Las ideas de Sudáfrica se volvieron importantes para el desarrollo y el trabajo de las organizaciones regionales en la vecindad inmediata, como la SADC y, a nivel continental, la UA. Desde el principio, la política exterior sudafricana promovió la democracia y los derechos humanos. Fue también uno de los

⁴⁰ Véase Deon Geldenhuys, "South Africa: The Idea-driven Foreign Policy of a Regional Power", en D. Flemes (ed.), *op. cit.*, p. 152.

primeros países de África que propuso modificar los conceptos tradicionales de soberanía y no intervención con el fin de promover la idea de la responsabilidad gubernamental y la rendición de cuentas, única manera de evitar violaciones masivas a los derechos humanos y genocidios. Estas ideas tuvieron eco en las Naciones Unidas, pero también lograron introducirse en organizaciones regionales como la UA, que declaró como uno de sus principios centrales la promoción de la democracia y de los derechos humanos. También, los planteamientos sudafricanos influyeron de manera importante en la arquitectura regional en materia de seguridad de la UA, con el Mecanismo Africano de Evaluación Inter Pares (APRM, por sus siglas en inglés), el Consejo de Paz y Seguridad (PSC, por sus siglas en inglés) y la Fuerza Africana de Reserva (ASF, por sus siglas en inglés).⁴¹

Sudáfrica ha sido importante para fijar normas regionales, con la iniciativa de creación de la NEPAD en 2001, que abogaba por la democracia y la buena gobernanza, así como por una supervisión regular de estas normas.⁴² El mecanismo de evaluación entre los propios países africanos vincula a los Estados Miembros con la idea de un “liberalismo de mercado panafricano”. La participación sudafricana en pro de su estatus de potencia regional se resalta igualmente al asumir parte importante de los costos de la cooperación; por ejemplo, los costos de mantenimiento del Parlamento Panafricano, del secretariado de la NEPAD o las contribuciones voluntarias al fondo de solidaridad de la UA.⁴³

⁴¹ Véase D. Geldenhuys, *op. cit.*, pp. 160-161.

⁴² Stefan Mair, *Südafrika-Modell für Afrika, Partner für Deutschland?*, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Studie, núm. 12), 2010, p. 32.

⁴³ D. Flandes y T. Wojczewski, *op. cit.*, pp. 23-24.

Conclusión. Las potencias emergentes en la arquitectura regional: ¿bendición o maldición?

Se sostiene en ocasiones que las potencias emergentes tienen un fuerte respaldo económico regional que les permite promover sus aspiraciones en el ámbito mundial.⁴⁴ Los países BRICS pueden ser considerados efectivamente como potencias en sus respectivas regiones, pero no queda claro si este vínculo es necesario para mantener sus aspiraciones mundiales. La definición de BRICS pone de relieve su crecimiento económico y su potencialidad, pero no resalta que su éxito depende sobre todo de las reformas internas o de la integración en la economía mundial, más que de la arquitectura regional (económica). Las cifras del comercio y la inversión muestran que la región, como ámbito de acción, no es todavía muy importante. Aun cuando las potencias emergentes son consideradas con frecuencia potencias regionales, no existe necesariamente una relación entre ambos niveles. Las potencias emergentes (económicas) tendrían el mismo estatus, incluso sin contar con su región.

Más aún, la participación regional de las potencias emergentes no tiene muchas retribuciones para sus propias ambiciones. Incluso cuando aportan bienes públicos al orden regional, como seguridad, inversiones o acceso a los mercados, difícilmente pueden obtener, a cambio, apoyo para sus aspiraciones mundiales. Las potencias emergentes, excepto Rusia y China en su carácter de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, son siempre potencias que reciben respuestas contestatarias por parte de sus vecinos; es el caso de Brasil y Venezuela, India y Pakistán, o Sudáfrica y Nigeria. Es decir que la inversión política y económica en sus regiones no resulta ser muy lucrativa. Pero si las potencias regionales

⁴⁴ Véase R. Kappel, *op. cit.*

son poderosas según indicadores económicos, demográficos y militares, y si están invirtiendo en bienes colectivos regionales, ¿por qué se muestran reacios los Estados vecinos a reconocer sus ambiciones regionales y mundiales?

En primer lugar, la mayoría de las potencias regionales y emergentes carecen de las capacidades para transformar sus recursos económicos en recursos para la política exterior. Las tasas de crecimiento económico o la superioridad militar no se traducen automáticamente en influencia o adhesión de los países vecinos, menos aún en la era de la globalización y de la interdependencia económica. En segundo, muchas veces se pasa por alto que haya diferentes niveles de análisis en juego. En el ámbito económico y militar, las desigualdades materiales entre países pueden identificarse fácilmente y traducirse en conclusiones sobre el poder y la influencia. Sin embargo, en el ámbito político, que tiene que ver con cuestiones de reconocimiento y de liderazgo, los Estados interactúan sobre la base de la soberanía y de la igualdad, como lo define el derecho internacional, de tal manera que la cuestión del liderazgo no se presenta. Por lo tanto, el argumento racionalista, que equipara las desigualdades y los desequilibrios con dependencia e influencia, no corresponde a la racionalidad política de la igualdad soberana en las organizaciones internacionales y regionales en las que los países pequeños y grandes tienen la misma voz, a pesar de todas sus diferencias materiales.

Así, con frecuencia, la arquitectura regional parecería más una maldición, ya que las inversiones de las potencias regionales o emergentes para proveer bienes públicos a una región casi nunca son retribuidas por los países de la región con reconocimiento a su liderazgo regional, apoyo a sus ambiciones mundiales o apoyo para que obtengan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero en una era de interdependencia económica y política, los vecinos son importantes,

nos gusten o no. Por lo tanto, la participación de las potencias emergentes en la arquitectura regional sigue siendo relevante para hacer frente a retos transnacionales como la migración, el terrorismo, el tráfico de drogas y de personas y las cuestiones ambientales, independientemente de los beneficios económicos. Sin ser, por supuesto, una condición necesaria para las aspiraciones mundiales de cada una de las potencias emergentes.