

Oropeza García, Arturo (coord.), *BRICS. El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 2011, 702 pp.

El libro coordinado por Arturo Oropeza García brinda una visión muy rica por sus diversidades de un tema significativo de las relaciones internacionales de estos años. Al abordar en múltiples perspectivas y matices el tema de los BRICS, este libro efectúa una contribución valiosa al abordaje de una experiencia interesante de coalición de naciones que puede ser relevante para la gobernabilidad internacional y, en particular, para el diseño de la nueva arquitectura económica global.

Como bien se recuerda en este libro, fue Jim O'Neill, entonces jefe de Investigaciones Económicas Globales de Goldman Sachs, quien lanzó la idea de los BRICS en 2001. Era un momento en el que los atentados del 9-11 habían conmocionado al mundo. El sentido del concepto original era económico. Procuraba identificar naciones cuyos mercados, por su dimensión y potencial de crecimiento, podían tener un papel motor en la economía global del futuro. Su población representa el 40% de la mundial, con fuerte crecimiento de la población urbana y con ingresos de clase media. Sus economías podrían superar en tamaño a las del G7 para comienzos de 2030. Además, según el planteamiento de Goldman Sachs, el protagonismo de los cuatro países en la economía global conduciría a la reorganización de los foros de decisión económica internacional e, incluso, a incorporar nuevos miembros al G7.

La idea tuvo éxito, los mercados la compraron y el acrónimo se transformó en una marca con impacto mediático. Luego O'Neill entusiasmado con su éxito inicial actualizó e incluso profundizó la idea. Inspiró una de las siguientes publicaciones de Goldman Sachs en la que se sostuvo que, en realidad, a los cuatro países originales sería necesario adicionar

otros. Se planteó entonces la idea del N11, es decir otras economías que, por su comportamiento probable en términos de aportes al crecimiento económico global, era necesario tomar en cuenta a fin de captar en toda su magnitud el futuro escenario económico internacional. Eran Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Paquistán, Filipinas, Turquía y Vietnam. No incluyó a África del Sur ni tampoco a la Argentina.

Desde entonces, la cuestión del número y del nombre de los países a ser considerados como protagonistas económicos globales relevantes se ha prestado a debate. Refleja un problema más de fondo, que es el de saber cuáles y cuántos países pueden aspirar a interpretar los intereses de otros países no invitados a las mesas de formulación de decisiones de alcance global. Y muchos también han cuestionado la relevancia económica otorgada a los BRICS. Si bien entre los años 2000 y 2008 los cuatro miembros del grupo aportaron cerca del 50% del crecimiento de la economía mundial y se estima que ese porcentaje aumentará al 61% hasta el año 2014, una parte significativa de tal aporte se origina en China y también en India. A su vez, China representa el 50% del PBI de los países del grupo. También se cuestiona la densidad de intereses comunes que existen entre ellos, sin dejar de considerar, además, el potencial de conflicto que se observa en el plano bilateral entre algunos de los miembros del grupo. Todo ello genera una sensación de estar frente a un fenómeno que, en la medida que se lo considera como un conjunto, puede tener algo de espejismo mediático.

Pero la de los BRIC's es una idea que ha trascendido el plano económico y a su planteamiento original. De hecho se ha transformado en el nombre de un foro informal de naciones que aspiran a incidir en las definiciones que se requieren para asegurar la gobernabilidad global. Ha adquirido entonces un claro sentido geopolítico. Se ha incorporado a la creciente constelación de coaliciones internacionales de geometría variable que caracteriza al actual escenario global, entre las cuales se destaca el denominado G20. Concebido como un espacio geopolítico informal que apunta a incidir en la reformulación de los mecanismos de gobernabilidad internacional, el BRIC se enriquece con el hecho de que la incorporación de Sudáfrica le otorga una dimensión africana de la que carecía.

Si el nuevo BRICS aspira a una participación significativa en la gobernabilidad económica global y en la reforma de instituciones internacionales tales como la ONU, tiene fuertes desafíos por delante. Entre otros, el poder sostener que sus miembros hablan en nombre de sus respectivas regiones. La legitimidad de tal representación es crucial para su efectividad. Y es un desafío más fuerte aún para los dos países que aspiran a reflejar los intereses de regiones complejas, con marcadas diversidades de todo tipo y con un grado de institucionalización inferior al desarrollado en el espacio geográfico europeo. Es el caso del Brasil en América del Sur y de Sudáfrica en el África.

El libro coordinado por Oropeza García nos brinda una ocasión para incursionar en tres abordajes posibles del tema de la gobernabilidad global. Es una cuestión que tiene que ver, en primer lugar, con la tensión clásica entre orden y anarquía, en su versión más extrema la alternancia de paz y guerra en las relaciones entre naciones, tal como lo planteara Raymond Aron en su clásico libro *“Paix et Guerre entre les Nations”* (Calmann-Lévy, 1962). Es una tensión que a través de la historia ha tenido en el mundo aún no globalizado, epicentros de alcance geográfico regional. En tales epicentros, ha sido la conectividad y, en especial, la proximidad física entre unidades políticas soberanas, las que han agudizado tal tensión a partir de la percepción de intereses contrapuestos que condujeron muchas veces al conflicto y aún al combate entre vecinos. Desde la Segunda Guerra Mundial y, en particular, por el colapso de las distancias físicas resultante de cambios tecnológicos en las comunicaciones y el transporte, los efectos en cadena de conflictos regionales les han otorgado muchas veces un alcance global. De allí que en este primer abordaje, la gobernabilidad global se le relacione con la existencia de instituciones y reglas que, al ser efectivas y legítimas, aseguren la vigencia de un orden internacional que permita neutralizar tendencias al uso de la fuerza entre las naciones.

Hay por cierto otros abordajes posibles de la gobernabilidad global. Uno se relaciona con los efectos dispares que resultan de la organización de la producción en torno a cadenas de valor de alcance transnacional. Por un lado, las redes productivas transnacionales contribuyen a acelerar la transmisión entre países, incluso distantes, de los impactos de crisis económicas y financieras como la puesta en evidencia especial-

mente en los años recientes. Es una crisis con efectos visibles aún en muchos países, lo que recomienda prudencia en los diagnósticos sobre su superación. Por otro lado, precisamente por la conectividad y efectos de encadenamiento que generan entre distintos sistemas económicos a escala transnacional, la proliferación de redes productivas acrecienta el interés de los países en evitar una profundización de la crisis a través de políticas que apliquen para defenderse. Algo así como lo contrario a lo ocurrido cuando la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. La facilidad del contagio genera un interés colectivo en respuestas que preserven la gobernabilidad global frente a cualquier tendencia al “sálvese quien pueda”. Y, a su vez, en cierta forma incentiva reflejos favorables a la necesidad de un orden económico internacional que sea eficaz.

Otro abordaje posible tiene que ver con la capacidad del sistema internacional para articular soluciones a aquellas cuestiones relevantes de la agenda económica global que su alcance, sólo pueden ser abordadas con eficacia por el conjunto de las naciones. Es decir, que no pueden ser encaradas con resultados efectivos sólo por un país o por un grupo de países. Son ellas la resultante de la globalización de la economía y, entre otras, cabe mencionar las cuestiones vinculadas al cambio climático, a las “guerras” comerciales y cambiarias, a la regulación global de los mercados financieros, a la creación de condiciones favorables al desarrollo económico y social de todas las naciones. Es precisamente ante esa realidad de la globalización de la economía mundial, que se observan pronunciadas insuficiencias sistémicas.

En efecto, los desplazamientos del poder mundial producidos en las últimas décadas, han ido erosionando la capacidad de las instituciones internacionales existentes para generar respuestas sistémicas eficaces a cuestiones económicas relevantes de la agenda global. Son instituciones que surgieron de la última Guerra Mundial. No resulta fácil ahora adaptarlas a la nueva geografía del poder mundial. Y las que en el plano económico y financiero surgieron como mecanismos informales de trabajo entre las naciones más desarrolladas —tales como el G7—, en ocasión de tornarse evidente en 2008 la crisis financiera con notorias implicancias económicas, también pusieron de manifiesto sus insuficiencias. Ellas condujeron a recurrir al G20 que, sin embargo, aún no ha podido superar el test de su eficacia y legitimidad internacional. Se ha tornado

difícil entonces concentrar en una mesa de negociaciones internacionales la suficiente masa crítica de poder que se requiere para que lo que se decida penetre efectivamente en la realidad. Y lo que ocurre es que frente a cada cuestión relevante de la agenda económica global que demanda decisiones que sean a la vez, efectivas, eficaces y legítimas, la pregunta de fondo es: ¿a qué países se convoca y qué países entienden que deben ser convocados?

La diseminación del poder mundial en múltiples centros relevantes —naciones, pero también regiones organizadas— está tornando más problemática la tarea de rediseñar las instituciones internacionales de una nueva arquitectura económica global. Las que existen surgieron en un momento en que era claro quién tenía un mayor poder, suficiente para ser reconocido como formador de reglas en el plano mundial. Como muchas veces a través de la historia la respuesta había surgido de una guerra. Ello explica, por ejemplo, a los acuerdos de Bretton Woods. Y también explica por qué puede ser ilusorio pretender reproducir un escenario similar al que se diera en aquél momento, algo así como el “otro Bretton Woods” reclamado en los últimos tiempos por conocidos economistas. Los intentos frustrados entre 1918 y 1939, de crear instituciones internacionales que tornaran gobernable el mundo, recuerdan lo difícil que es lograr acuerdos viables en un contexto multipolar y heterogéneo, si es que antes no ha mediado una definición por la fuerza de cuál o cuáles países son los que pueden efectivamente asegurar un orden internacional.

El problema está planteado entonces en el plano de las relaciones de poder entre las naciones. Sumar el poder necesario para adaptar las instituciones que hacen a la gobernabilidad económica global no será tarea fácil. El sistema internacional no sólo se ha globalizado. Tiende además a ser más policéntrico. Y a ello se suman múltiples factores que lo tornan heterogéneo en término de valores, memorias, percepciones y visiones. Es decir, potencialmente más ingobernable.

De allí la importancia creciente de mecanismos que permitan sumar masa crítica de poder a fin de tornar viable el proceso de creación de nuevas reglas internacionales, de revisión de las instituciones internacionales existentes (caso de las Naciones Unidas o de las instituciones financieras mundiales) o para asegurar su adecuado funcionamiento

(caso Organización Mundial del Comercio). Tales mecanismos pueden ser facilitados por la concertación que se logre en aquellos, formales o informales, que tengan un alcance regional, como es el caso de la Unión Europea o transregional, tal el caso del grupo BRICS.

En cierta forma todos ellos representan distintas modalidades de coaliciones de naciones, que a su vez reflejan diferentes subsistemas internacionales. Son coaliciones de geometría variable adaptadas a las principales cuestiones de la agenda internacional, global, trans-regional o regional, que conducen a su formación. Incluso pueden ser coaliciones con membresías superpuestas. Un país puede ser, a la vez, miembro de distintas coaliciones según sea su relevancia relativa en diferentes subsistemas internacionales. Coaliciones de naciones trabajando juntas en torno a objetivos comunes, es algo frecuente en la historia de las relaciones internacionales. Muchas veces se expresan en grupos informales de baja institucionalización. Otras dan lugar a acuerdos formales que originan organismos internacionales o comunidades regionales. Asimismo, pueden tener como objetivo reflejar los intereses de un grupo de países en las negociaciones comerciales internacionales, por ejemplo en el marco del GATT o ahora de la OMC.

Cuál será el aporte a la gobernabilidad global que resultará del denominado grupo BRICS es algo que sólo podrá develarse con el transcurso del tiempo. El libro comentado abre al respecto muchos interrogantes relevantes. Y aporta elementos para sus respuestas.

Félix Peña\*

\* El autor es especialista en relaciones económicas internacionales y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).