

Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes

Juan Camilo Ito Cerón**

RESUMEN

Durante el gobierno de Donald Trump, el otrora incuestionado liderazgo de Estados Unidos en el sistema internacional se ha desdibujado. La capacidad de EE. UU. para encabezar los procesos de toma de decisio-

nes acerca de los asuntos más relevantes de la agenda global ha decaído en medio de una crisis del multilateralismo que la administración Trump ha profundizado. El contexto de pandemia ha acentuado los interrogantes sobre la idoneidad de la institucionalidad creada por la Carta del Atlántico y la Confe-

* El 28 de noviembre de 2020 recibimos este artículo del profesor Juan Camilo Ito Cerón. Infortunadamente, el 10 de febrero de 2021, cuando estábamos en el proceso de revisión por parte de los pares, el autor murió. Hemos decidido publicarlo *in memoriam* como un homenaje a su labor investigativa y docente. *Oasis* lamenta profundamente su desaparición.

** Politólogo (Universidad del Rosario). Magíster en relaciones internacionales y ciencia política (Sciences Po Bordeaux). Red de Estudios Colombo Venezolanos – Universidad del Rosario. [<https://orcid.org/0000-0002-2893-541X>].

Recibido: 28 de noviembre de 2020

Para citar este artículo:

Ito Cerón, J. C. (2021). Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes. *OASIS*, 34, pp. 207-221

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.12>

rencia de Bretton Woods. Estos factores han contribuido a la consolidación de potencias emergentes que reclaman un creciente protagonismo en la conducción del sistema internacional. Una de ellas es China, que constituye un gran desafío para la hegemonía de EE. UU. por cuenta de su avasallante crecimiento económico y su poderío comercial a nivel global. En el marco de su estrategia de posicionamiento, Beijing ha establecido alianzas políticas y económicas con Estados de diferentes regiones del Sur Global a través de plataformas de integración como los Brics. En este artículo se analizan los procesos de transformación del sistema internacional suscitados por la pandemia, y se explica en qué medida constituyen oportunidades para la consolidación del liderazgo de los Brics (con énfasis en China).

Palabras clave: Brics, Sur Global, China, sistema internacional, potencias emergentes, Covid-19

INTRODUCCIÓN

Bajo la administración de Donald Trump, el liderazgo de Estados Unidos en el sistema internacional y su compromiso con el multilateralismo han perdido lumbre. Incluso antes de la emergencia sanitaria por el avance del Covid-19, la influencia de EE. UU. se vio socavada por la actitud de dicho gobierno, que se ha marginado del funcionamiento de las instituciones internacionales y ha adoptado un enfoque transaccional, cínico y aislacionista con respecto a los asuntos globales (Patrick, 2020b). El presidente Trump decidió retirarse del Acuerdo de París (diseñado

para combatir el cambio climático y reducir las emisiones de carbono), del acuerdo nuclear con Irán (un logro del denominado P5+1 para limitar el programa de tecnología nuclear de Teherán) y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo, que abarca más del 25% del intercambio global). Por si fuera poco, Trump ha menospreciado los lazos de cooperación que unen a los integrantes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán) y ha puesto en tela de juicio el compromiso de la Alianza con los principios rectores de la defensa mutua y la seguridad colectiva (Pascal, 2019).

Además, Washington redujo drásticamente la financiación destinada al funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas y se desmarcó de varias agencias especializadas importantes como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Consejo de Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A mediados de 2020 el Secretario de Estado Mike Pompeo notificó formalmente a la OMS la salida de Estados Unidos anunciada por Donald Trump en mayo. Una decisión apresurada e imprudente que debilita –aún más– las capacidades del andamiaje institucional global de producir escenarios de convergencia e impulsar procesos de cooperación tecnológica en pleno contexto de pandemia (Patrick, 2020a).

La determinación de Trump con respecto a la OMS asesta un golpe contundente a los mecanismos de gobernanza global en materia de salud y genera serias dudas con respecto a la

viabilidad económica de la Organización¹. Esta resulta preocupante no solamente debido a la plena vigencia de la pandemia por Covid-19, sino a que amenaza la sostenibilidad del programa de erradicación de la poliomielitis, el sistema de reporte de brotes (y potenciales brotes) de enfermedades infecciosas, el plan para combatir la propagación de bacterias resistentes a los antibióticos y un sinnúmero de iniciativas de salud pública global que han sido posibles gracias a la cooperación internacional y al multilateralismo (Branswell, 2020).

Sin presentar evidencia que respalde sus afirmaciones, Donald Trump ha acusado en varias ocasiones a la Organización Mundial de la Salud de ayudar a las autoridades chinas a encubrir los alcances del coronavirus en los albores del brote. En vez de asumir la responsabilidad por el impacto del Covid-19 en Estados Unidos, Trump ha inculcado a China y a la OMS de instigar una pandemia global. Expertos en salud pública ven los reiterados señalamientos de Trump como un intento por desviar la atención de la falta de medidas adecuadas de su propia administración ante la propagación del virus en suelo estadounidense (McNeil Jr. & Jacobs, 2020). Las aciagas consecuencias de la pandemia en EE. UU. no son el resultado de acatar directrices inadecuadas de la OMS sino, por el contrario, de ignorar las advertencias que la agencia especializada realizó desde finales de enero en adelante. Si Washington se hubiera

ceñido a las recomendaciones de la OMS con respecto a la realización de pruebas masivas, restricción temprana de la movilidad internacional, protocolos de bioseguridad y rastreo de cadenas de propagación habría logrado mitigar los efectos del Covid-19 de forma más eficaz (Branswell, 2020).

La relevancia de este tema para la opinión pública estadounidense se puso de manifiesto en el marco de la campaña presidencial y fue parte del debate entre los candidatos. El presidente electo Joe Biden mostró rápidamente su desacuerdo con respecto a la posición de Trump. Tras afirmar que sus compatriotas están más seguros cuando Estados Unidos está comprometido con el fortalecimiento de la salud a nivel global, anunció que en su primer día como presidente emprendería el retorno a la OMS (Biden, 2020).

Los estragos que ha causado la pandemia en territorio estadounidense han profundizado la crisis de liderazgo que aqueja a la potencia norteamericana. Pese a los esfuerzos que previsiblemente realizará Biden por enmendar los errores de su antecesor, es innegable que la respuesta tardía, insuficiente y unilateral de Washington ante los desafíos de la pandemia le impidió robustecer el multilateralismo y reclamar su preeminencia en un contexto de crisis sin precedentes. Por otro lado, el modelo estadounidense ha dejado de ser el principal polo de atracción y emulación

¹ Estados Unidos es el principal soporte financiero de la OMS. En el período presupuestario 2018-2019 contribuyó con 426 millones de dólares anuales a la Organización. Actualmente está en mora de aportar a la OMS 203 millones de dólares correspondientes a 2020 y años anteriores (Branswell, 2020).

del mundo en desarrollo. Esto se debe a que en los últimos años ha quedado en evidencia la incapacidad de sus instituciones para lidiar adecuada y efectivamente con problemáticas que afectan profundamente a la ciudadanía, como la violencia relacionada con el porte de armas, el alza impetuosa de los precios de la vivienda, el estancamiento político y los errores de conducción macroeconómica que han derivado en crisis financieras como la de 2008 (Haass, 2020).

La retórica nacionalista de Trump y su actitud aislacionista con respecto a escenarios clave de convergencia global han contribuido a profundizar la crisis del multilateralismo, que tiene implicaciones problemáticas para las potencias que durante los últimos 75 años han construido una relación simbiótica con las más descolantes instituciones internacionales. Por un lado, está la consideración sobre quién(es) detenta(n) el poder y la capacidad para liderar las transformaciones del sistema internacional en este pasaje atípico de la historia. Una primera crisis se expresa en la paulatina mutación de los factores de poder y su traslación del Occidente hacia el Oriente y del Norte hacia el Sur. Esto ha permitido el surgimiento de nuevos actores protagónicos de las dinámicas internacionales que amenazan la preeminencia que Estados Unidos y Europa occidental han ostentado desde el final de la segunda guerra mundial.

Como consecuencia, este inicio de siglo ha estado marcado por la concreción de un escenario internacional de corte multipolar, que no presenta un centro de poder único ni se caracteriza por las tensiones derivadas del enfrentamiento de dos superpotencias. Para-

dójicamente, el hecho de encontrarnos en una etapa de post guerra fría ha incrementado los niveles de inestabilidad e incertidumbre en el sistema internacional. Esto se debe a que, desde una perspectiva neorrealista, un mundo multipolar es inherentemente inestable (Petroni, 2020b).

Por otro lado, se ha configurado una crisis de relevancia e idoneidad de las instituciones internacionales, que han presentado falencias a la hora de ofrecer respuestas adecuadas a una serie de desafíos globales cada vez más exigentes (Pascal, 2019). Se trata de fenómenos de alta complejidad que requieren acciones articuladas y efectivas, como ciberseguridad, pandemia, migraciones internacionales, crímenes transnacionales, conflictos asimétricos, entre otros.

La crisis de liderazgo de Estados Unidos, el estancamiento del multilateralismo y la proliferación de dudas con respecto a la idoneidad de las instituciones del sistema internacional han confluído en un contexto atípico de crisis global. Estos factores podrían constituir un punto de quiebre que propicie la consolidación de nuevos líderes y, eventualmente, la transformación profunda del orden mundial. Diversas potencias emergentes han retado la hegemonía de EE. UU. en las últimas décadas gracias a su poderío económico, su proyección comercial y a los lazos de cooperación que han generado.

En este sentido, cabe destacar el papel que ostentan los llamados Brics: Brasil, Rusia, India, China y (más recientemente) Sudáfrica. Este grupo de nuevos líderes regionales con proyección global abarca el 26,6% de la superficie terrestre, el 42% de la población mundial, el 23% del Producto Interno Bruto global y el

50% del crecimiento económico mundial (*The Times of India*, 2019).

Por lo tanto, es pertinente analizar las fortalezas y desafíos de la proyección internacional de los Brics con base en sus estrategias geopolíticas y en los elementos sobresalientes de su política exterior. Ante la ausencia de evidencias concretas sobre la posibilidad de que los Brics puedan recurrir al uso de la fuerza de manera conjunta o al despliegue coordinado de estrategias bélicas para impulsar una transformación del orden mundial que los sitúe como protagonistas del sistema internacional, es necesario considerar qué instrumentos les resultan vitales para alcanzar dicho propósito. En ese sentido, se tiene en cuenta la importancia del poderío comercial y el *soft power*² como herramientas de posicionamiento de los Brics en un contexto multipolar.

EL FUTURO DEL COMERCIO INTERNACIONAL TRANSITA POR LA NUEVA RUTA DE LA SEDA

El presuroso crecimiento de la economía china, la expansión de su huella comercial en regiones como el sudeste asiático, África y América Latina, y su posicionamiento como uno de los actores más relevantes del sistema internacional lo han llevado a convertirse en el competidor por excelencia de Estados Unidos. Desde su ingreso a la Organización Mundial

del Comercio en 2001, el funcionamiento de la economía china ha estado íntimamente ligado al comportamiento de la economía global. La interdependencia de China y las economías del mundo occidental es una consecuencia palpable del proceso de globalización (Palamara, 2020). Mediante su ingreso a la OMC y los esfuerzos por liderar diversas plataformas de cooperación a nivel mundial, China ha demostrado su interés de convertirse en protagonista del sistema internacional, en vez de optar por ser un *outsider* con respecto a este.

En los albores de la conformación de los Brics, la política exterior china y su visión con respecto al avance de la globalización estaban dictaminadas por el objetivo de contribuir a la estabilidad internacional. Esto era compatible con los postulados de Deng Xiaoping, según los cuales no era conveniente asumir el liderazgo global en aras de contribuir al surgimiento de conflictos con otros actores. Su comportamiento en relación con los demás Estados (Brics o no) estaba guiado por una posición de carácter post-realista y no conflictual, que otorga gran valor al hecho de evitar la confrontación, promover la concordia y potencializar mutuamente las capacidades por medio de las plataformas de interacción que ofrece la globalización (Denisov *et al.*, 2019). Desde la perspectiva de China su pertenencia a los

² Concepto acuñado por Joseph Nye (2004) que se refiere a la habilidad que posee un Estado para persuadir a otros de que se comporten de la manera deseada sin recurrir al uso de la fuerza o la coerción. Incluye la capacidad de liderar por medio del ejemplo y de influir en las decisiones de otros actores del sistema internacional a través de la utilización de valores, ideales, principios y elementos culturales.

Brics permitiría alcanzar el objetivo de acceder a las dinámicas de diálogo y coordinación permanente, tanto con potencias tradicionales como emergentes.

Con Xi Jinping, se posiciona una visión más ambiciosa en términos de política exterior. A partir de allí, la proyección de China conlleva una doble contraposición: en primer lugar, como alternativa al *american dream*, y en segundo lugar como una forma de reivindicar a las generaciones pasadas que tuvieron que soportar el intervencionismo de potencias occidentales, la imposición de condiciones para relacionarse con el resto del mundo y las degradaciones del colonialismo. Esto supuso un cambio de paradigma, mediante el cual China se propuso convertirse en un agente líder de las dinámicas propias de la globalización, en las que antes solo pretendía participar en pie de igualdad con los demás Estados.

Debido a su ascenso basado en el poderío económico y comercial, China es simultáneamente un Estado en pleno desarrollo, una potencia reemergente con proyección global y un hegemón a escala regional. Se trata de una multiplicidad de personalidades que complejiza su inserción en el concierto internacional y genera una serie de contradicciones en torno a sus prioridades y objetivos. Como rezago de la era de la bipolaridad, China se entiende como punta de lanza de los intereses del tercer mundo. Como potencia reemergente, ha buscado consolidar alianzas en el marco de los Brics. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad y del G20, comparte escenarios de acercamiento y deliberación con potencias tradicionales y tiene parte en el ejercicio del poder a nivel global.

Actualmente, el objetivo macro de la política exterior china es la consolidación de una comunidad humana con una visión de futuro compartida (Palamara, 2020). El comportamiento de China allende sus fronteras en el contexto de la pandemia ha sido coherente con ese objetivo. En un intento por superar las críticas recibidas al inicio de la propagación del virus, China se ha volcado hacia la asistencia técnica, la cooperación internacional y la donación de insumos a países fuertemente golpeados por el Covid-19.

A mediados de marzo China donó a Italia (uno de los primeros países europeos en sufrir los rigores de la pandemia y convertirse en epicentro de la propagación del virus en Occidente) 100,000 máscaras de alta tecnología, 20.000 trajes de bioseguridad, 50.000 pruebas de detección, 1.000 respiradores y 2 millones de tapabocas (Palamara, 2020). Si bien Italia no ha sido aliado tradicional de Beijing, hay un elemento geopolítico y económico que puede explicar la llamativa generosidad de las autoridades chinas. Se trata de uno de los proyectos de posicionamiento económico, infraestructura y expansión comercial más ambiciosos en la actualidad, conocido como la iniciativa One Belt, One Road (o Nueva Ruta de la Seda).

El proyecto fue lanzado por Xi Jinping en 2013 e incluye una amplia gama de actividades de inversión y desarrollo de infraestructuras comerciales que abarcan vastos territorios desde China hasta Europa occidental, pasando por Medio Oriente, el cuerno de África y el Magreb. La iniciativa contempla una enorme red de vías férreas, oleoductos, clústeres productivos, carreteras, puertos y modernos cruces fronterizos que le apuntan a facilitar la conec-

tividad tanto en sentido Oriente-Occidente (pasando por la intrincada geografía de Asia central y las exrepúblicas soviéticas) como Norte-Sur –integrándose con economías robustas y mercados de grandes proporciones como India, Pakistán y el sudeste asiático– (Chatzky & McBride, 2020).

Además de los proyectos de infraestructura, la iniciativa pasa por la creación de aproximadamente 50 zonas especiales de desarrollo económico como la que existe en Khorgos, en la frontera entre China y Kazajistán desde 2011. Se trata de un polo de desarrollo industrial y comercial diseñado para atraer inversiones e incentivar la creación de oportunidades laborales. En Khorgos se estableció una zona binacional sin restricciones de movilidad y con una exención tributaria especial para promover el intercambio. Se conoce como Centro Internacional de Cooperación Transfronteriza. A través de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, China planea promover este tipo de zonas especiales en regiones tan remotas como el Norte de África o Indochina (Mauk, 2019).

Los puertos de Italia serían el punto de desembarque de gran cantidad de productos provenientes de China por la vía del Canal de Suez y el Mediterráneo, que posteriormente serían puestos a disposición a lo largo y ancho de Europa continental. En marzo del 2019 Italia y China firmaron un memorando de entendimiento para la promoción de la iniciativa One Belt, One Road. Esto produjo críticas de parte de socios europeos por la posibilidad de que ese acuerdo sirva como trampolín para que China aumente su influencia en Europa. La ayuda de la potencia asiática a Italia en el contexto de la pandemia tuvo, por lo tanto,

visos geoestratégicos evidentes, sobre todo en un momento en el que las autoridades italianas veían con desazón como otros integrantes de la Unión Europea rechazaban sus solicitudes de equipos de salud y procedían a cerrar sus fronteras (Palamara, 2020).

En caso de que la pandemia y sus consecuencias logren profundizar las fisuras existentes en el seno de la Unión Europea –así como lo han hecho entre EE. UU. y sus aliados tradicionales en el viejo continente– China podría acrecentar su influencia política gracias a su ímpetu económico. Para tal efecto, el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda resulta fundamental.

La proactividad de China en materia de asistencia humanitaria, en el contexto de la pandemia, responde también a su interés por diversificar sus alianzas político-diplomáticas en un intento por dotar de legitimidad su proyecto de ser un Estado hegemónico en el sistema internacional. Esto hace parte de la estrategia que se conoce como “ascenso pacífico”, que consiste en acrecentar su influencia mediante el *soft power* y la cooperación internacional, buscando de este modo reducir las posibilidades de que se le acuse de constituir una amenaza para la paz y la estabilidad internacionales (Niu, 2017).

Mientras Estados Unidos bajo la égida de Trump decidió retirarse del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, China lideró las dilatadas negociaciones que condujeron a la suscripción del pacto internacional que le da vida a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). Esta abarca más de 2.000 millones de consumidores y engloba el 30% del PIB mundial (Vidal Liy, 2020). En noviembre

de 2020 China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda suscribieron el pacto junto a los países miembros de la Asean³.

Esto representa un triunfo de la política exterior china, principal promotor de la iniciativa de integración. China se hace con una plataforma que le permitirá acrecentar su margen de maniobra en las dinámicas y reglas comerciales de Asia. En un momento histórico atípico y de alta incertidumbre, China se asegura una vía directa para abrir nuevos destinos para sus exportaciones y una infraestructura comercial que puede servir como base para la materialización de la Nueva Ruta de la Seda.

Además, el RCEP “pule las credenciales que [China] busca como defensor global del multilateralismo, en medio de una tendencia a la desglobalización que la pandemia de Covid ha acelerado” (Vidal Liy, 2020). Se trata sin duda de una victoria de Beijing en el pulso geopolítico entre China-Estados Unidos, justo en un momento en el que la dirigencia republicana de la potencia norteamericana es blanco de críticas por haber abandonado el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (que excluye a China) lanzado por el expresidente Barack Obama.

Ahora bien, es razonable afirmar que, incluso en un contexto de crisis como el que se ha ido concretando por cuenta de la pandemia, ningún Estado es capaz de transformar el orden mundial unilateralmente. Este tipo

de procesos históricos suelen adelantarse mediante alianzas entre potencias cuyos intereses confluyen al menos parcialmente, y que están dispuestas a impulsar estrategias convergentes. Es el caso del orden impulsado por Estados Unidos y sus aliados en Europa occidental tras el fin de la segunda guerra mundial, sobre la base de los 8 puntos de la Carta del Atlántico (incluidos posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas) y la Conferencia de Bretton Woods (Fishman, 2020).

China ha creado alianzas estrechas y relativamente duraderas con Estados de diferentes regiones, apelando al concepto de *all-weather friends*³. Se trata de relaciones en las que prima el apoyo político sólido, pero que no se caracterizan precisamente por la horizontalidad. Por lo menos 14 países han entrado en esa categoría, incluyendo a Brasil, Pakistán, Serbia, Kenia, Rumania, Etiopía, Egipto, Malta, Yemen y Namibia. Evidentemente, una de las problemáticas para Beijing es que, salvo en el caso de Brasil, esos *all-weather friends* carecen de la capacidad y el peso para ejercer influencia en la agenda internacional, y mucho menos para establecer un nuevo orden mundial (Ross Smith & Fallon, 2020).

Además, China ha tendido a entablar relaciones muy dispares con sus socios y aliados; relaciones que se basan en la dependencia, la explotación de recursos y el endeudamiento. Por lo general, los Estados de menor proyec-

³ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, integrada por Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunéi.

⁴ Podría traducirse aproximadamente como “amigos/aliados incondicionales”.

ción que traban amistad con China lo hacen atraídos por la posibilidad de acceder a recursos, líneas de crédito e inversión, más que por el hecho de compartir una visión del mundo con Beijing.

Es en ese sentido que cobra importancia la pertenencia de China a los Brics. Esta plataforma, por variopinta que sea, conlleva importantes niveles de complementariedad y es proclive a la construcción de lazos de cooperación más horizontales que en el marco de los *all-weather friends*. Más allá de compartir una visión de futuro, el grupo de potencias emergentes tiene objetivos convergentes: participar activamente en los procesos de conducción de las instituciones internacionales, promover la creación de alternativas de institucionalidad financiera internacional, capitalizar la crisis de liderazgo de potencias tradicionales y avanzar hacia la concreción de un sistema internacional de corte multipolar que les permita afianzar sus respectivos proyectos de desarrollo. Estos objetivos convergentes pueden constituir la piedra angular de un proceso de paulatina transformación del sistema internacional con mayores niveles de liderazgo por parte de los Brics y de incidencia para sus aliados en el Sur Global. Es necesario considerar el proceso evolutivo de los Brics y la mutación gradual de sus intereses, tanto individuales como colectivos.

BRICS: EL CRECIENTE LIDERAZGO DE LAS POTENCIAS EMERGENTES

A inicios de la década pasada, un grupo de potencias emergentes liderado por Rusia y China empezó a abogar por la configuración de un sistema internacional multipolar cohe-

rente con el panorama del poder global en el siglo XXI. Después de fungir como anfitrión de la cumbre del G8 en 2006, Vladimir Putin convocó a la primera reunión interministerial de los Bric (aún sin la vinculación de Sudáfrica), que se llevó a cabo de manera paralela a la Asamblea General de la ONU. Haciendo gala de un discurso tanto disruptivo como irónico, Putin se pronunció a favor de dejar atrás la unipolaridad dominada por el recurso de intervención militar de EE. UU. y su irrespeto por el derecho internacional, para establecer dinámicas de coexistencia más acordes con el mundo contemporáneo en el que las potencias emergentes reclamaban mayores espacios de liderazgo. La base de la posición de Putin era que el creciente músculo económico y comercial de los Bric desembocaría necesariamente en una mayor capacidad de influir en los parámetros de gobernanza global (Denisov *et al.*, 2019).

Esto dicho, una de las razones de peso que condujeron a las potencias emergentes a adoptar una actividad política más frontal y decidida fue promover el establecimiento de un orden multipolar en desmedro de la efímera lógica internacional unipolar que se cristalizó con la disolución de la URSS. Como telón de fondo de este cometido, estaba la voluntad de intervenir en la elaboración de políticas y lineamientos a nivel global.

En principio la concreción de ese objetivo no implicaba necesariamente la transformación del sistema internacional. Hace quince años la aspiración primordial de las potencias emergentes era participar en la toma de decisiones de alcance global para acrecentar su huella comercial, diversificar sus economías, apuntalar sus procesos de crecimiento y aventajar a

sus respectivos competidores. Se propusieron tener voz y voto en el establecimiento de las reglas de juego para poder adaptarlas a sus intereses y a la de sus aliados, y no permitir que el Atlántico norte las fije unilateralmente. Como en el caso particular de China, los objetivos de la política exterior de las potencias emergentes se fueron tornando más ambiciosos conforme fueron adquiriendo mayor protagonismo en la toma de decisiones.

A juzgar por el rol que se han adjudicado los Brics en las más recientes crisis económicas de alcance global, lo que buscan es un cambio de liderazgo y una modificación de la correlación de fuerzas dentro de la dirección de las principales instituciones financieras internacionales que le dé cabida a los intereses de las potencias emergentes y las demandas de los Estados del Sur Global (que constituyen su base de apoyo). Esto requeriría un cambio en la influencia relativa de aquellos Estados que participan en la toma de decisiones económicas de impacto global. Como punto de partida, propusieron corregir el déficit de legitimidad que afecta instancias como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Denisov *et al.*, 2019). Desde el punto de vista de las potencias emergentes, la forma de subsanar esa problemática sería otorgando mayor protagonismo, margen de acción e involucramiento en la toma de decisiones a los Brics.

En aras de facilitar su integración y alcanzar sus respectivos objetivos de crecimiento económico, los Brics han impulsado la creación de nuevos dispositivos de institucionalidad financiera. Es el caso del Nuevo Banco de Desarrollo (fundado en 2014, con sede en Shanghái y una oficina regional en Johannesburgo) y el

Acuerdo de Reservas de Contingencia. Por su parte, China se las ha arreglado para promover instancias como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Asociación Económica Integral Regional. Esto puede ser visto como una búsqueda de alternativas a un entramado institucional que no necesariamente se ajusta a sus intereses ni responde a sus aspiraciones (Petroni, 2020a).

Cabe aclarar que los Brics no han renunciado a interactuar con otros Estados en escenarios como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. En vez de ello, han generado una especie de institucionalidad paralela que les otorga mayor margen de maniobra para alcanzar sus objetivos y demostrar la capacidad de liderazgo que ostentan. Los Brics se han trazado como meta influir en el funcionamiento de las instituciones de gobernanza global. Con ese cometido, se han enfocado en la creación de alternativas de integración, en vez de promover la destrucción de las estructuras preexistentes (Petroni, 2020a). Un esquema basado en el antagonismo resultaría contraproducente para el objetivo de diversificar lazos de cooperación y crear las condiciones para el mutuo beneficio, y no sería del todo compatible con el pragmatismo de los Brics, en cuya estrategia lo económico está por encima de lo ideológico.

Debido a esto, las instituciones de los Brics están diseñadas para otorgar créditos y fondos a aquellos proyectos que cumplan una serie de requisitos técnicos de viabilidad y factibilidad. En contraste con este proceder, las instituciones de Bretton Woods suelen supe- ditar el apoyo económico a la observancia de principios como la liberalización del mercado y la reducción del sector público a su mínimo

funcional. Esto se debe a que las instituciones Bretton Woods fueron diseñadas en un contexto histórico en el que, además de dirigir la economía global, el propósito era procurar el triunfo del proyecto de posicionamiento global liderado por Estados Unidos y sus aliados, en contraposición a la alternativa abanderada por la Unión Soviética.

A partir de experiencias como la Organización de Cooperación de Shanghái (ocs) y el Espacio Económico Común (del que hace parte junto a Kazajistán y Belarús), Moscú ha puesto el acento en una aproximación *bottom-up* según lo que considera deseable en relación con el funcionamiento de las dinámicas de globalización. Lo que Putin ha propuesto en ese sentido (sobre todo teniendo en cuenta lo acaecido en el marco de la crisis financiera de 2008 y sus consecuencias) es considerar la globalización no solamente como una serie de redes transnacionales, sino como el producto de interacciones sólidas y patrones de integración mediante organizaciones regionales. Esto, en principio contribuiría a conseguir un balance entre apertura y proteccionismo, y generaría un catalizador en tres niveles: intereses nacionales, integración regional y globalización.

Alterar la correlación de fuerzas y ejercer influencia en términos de gobernanza global no es equivalente a establecer un nuevo orden mundial. Sin embargo, de acuerdo con lo que propone Petrone (2020a) se puede vislumbrar un futuro en el que la influencia de los Brics se expanda y se diversifique de modo tal que logren transformar a mayor profundidad el funcionamiento del sistema internacional en desmedro de las potencias tradicionales del

Atlántico norte. Esto, a condición de que los Brics actúen de forma coordinada en 3 esferas: i) institucional (modificando aspectos estructurales y funcionales de las instancias de Bretton Woods, como el FMI y el BM), ii) *soft power* (superar las ambigüedades y compromisos a medias que hoy distinguen a la posición de las potencias occidentales con respecto a retos globales como el cambio climático, el desarrollo sostenible y la salud pública –tan en auge por cuenta de la pandemia por Covid-19–, logrando objetivos articulados e impulsando consensos globales con mayores niveles de legitimidad), iii) geopolítica (contrarrestar la dependencia de buena parte del mundo en desarrollo con respecto a las potencias occidentales. Esto incluye ofrecer alternativas de progreso, beneficio mutuo y generación de capacidades institucionales que multipliquen los polos de desarrollo. En otras palabras, hacer de los actuales países en desarrollo nuevas potencias emergentes).

CONCLUSIONES

El liderazgo internacional de Estados Unidos se ha desdibujado bajo la administración Trump, cuya actitud aislacionista ha llevado a que la potencia norteamericana se aleje de los procesos multilaterales de toma de decisión sobre comercio internacional, seguridad intercontinental, entre otros. EE. UU. ha sido protagonista absoluto de estos procesos desde 1945, en tanto que abanderado del orden mundial que impera desde el fin de la segunda guerra mundial. Los desafíos a la hegemonía estadounidense –que se han profundizado con motivo de la pandemia por Covid-19– ha facilitado la

consolidación de nuevas opciones de liderazgo en cabeza de los Brics.

Las potencias emergentes han puesto sobre la mesa su experiencia de desarrollo e industrialización tardía (si se compara con las potencias tradicionales de occidente). Para los Brics resulta esencial que esa experiencia constituya un modelo a seguir para socios comerciales y aliados en el Sur Global, en el ámbito de Estados poscoloniales e incluso para Estados con regímenes híbridos o iliberales. En ese marco, lo que ofrece China, en tanto que integrante de los Brics, es un modelo contrapuesto al de EE. UU. y un esquema de mutuo beneficio-mutuo crecimiento.

A través de la estrategia de expansión comercial y generación de alianzas con otras potencias emergentes, China intenta asegurar la estabilidad y continuidad de su propio modelo de desarrollo, que necesita de dinámicas de intercambio sólidas y con plena proyección a futuro. Esto es lo que subyace al proyecto de la Nueva Ruta de la Seda: la necesidad de asegurar los canales de conectividad transfronteriza mediante los cuales pueda continuar adquiriendo materias primas a precios favorables, comercializando sus productos y transfiriendo tecnologías.

Ahora bien, para concretar sus objetivos de posicionamiento, China tendrá que lidiar con los rigores de una economía mundial deprimida y en *shock* en el contexto de pospandemia. Lo más probable es que los costos de los megaproyectos asociados a la Nueva Ruta de la Seda que se tienen previstos aumenten, al tiempo que la economía china experimenta un crecimiento muy inferior a lo presupuestado antes de la pandemia.

Pese a ello, no hay que subestimar la capacidad de China para sobreponerse a situaciones de crisis, que está directamente relacionada con una combinación que le ha resultado clave en el pasado: una enorme disponibilidad de recursos (financieros, humanos y materiales) y una estructura institucional autoritaria y vertical diseñada para facilitar la toma de decisiones expeditas. Estos factores explican el hecho de que China no solo haya salido airoso de la crisis de 2008, sino que la haya convertido en una oportunidad para inundar nuevos mercados y aumentar su protagonismo en regiones como América Latina y el Caribe.

Los Brics se han percatado de la necesidad de entablar alianzas estratégicas con Estados capaces de alterar la balanza geopolítica global de manera significativa. Ese proceso podría profundizarse aún más si los intereses de Moscú y Beijing convergen en el contexto de pospandemia que se avecina, y en caso de que el liderazgo de EE.UU. continúe desdibujándose. Esto no sería del todo sorprendente, dado el acercamiento entre Xi Jinping y Vladimir Putin que ha tenido lugar en los últimos años. Ambos líderes se han alineado en materia de seguridad a través de plataformas como la Organización de Cooperación de Shanghái y mediante la institucionalización de mecanismos como el “China-Russia Northeast Asia Security Dialogue” (Ross Smith & Fallon, 2020, p. 240).

Desde hace más de una década, Rusia ve en la OCS un escenario de convergencia política propicia para evitar tensiones y aplacar fuentes de conflicto sin necesidad de involucrar a potencias extrarregionales. De modo que para Moscú ha sido importante desarrollar el potencial de la OCS para adoptar políticas que

le apunten a la estabilidad y la sostenibilidad de Asia Central, en donde convergen intereses geopolíticos de China y Rusia. Putin dedicó especial atención a la generación de capacidades institucionales y al establecimiento de objetivos comunes de cara a la inclusión posterior de India y Pakistán a la Organización (Denisov *et al.*, 2019).

Si los Brics aspiran a consolidar su liderazgo y su capacidad de transformar el sistema internacional en el contexto de pospandemia, deberán encontrar la forma de paliar las diferencias que hoy subsisten en materia de política exterior. Para ello tendrán que sortear potenciales tensiones y situar los objetivos comunes por encima de las particularidades. En el ámbito de la seguridad internacional, por ejemplo, se supone que el grupo de potencias emergentes aboga por una ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que permita a Estados como India, Brasil y Sudáfrica participar en los procesos deliberativos y de toma de decisiones en pie de igualdad con los actuales miembros permanentes. Sin embargo, Rusia y China no han contribuido significativamente en la consecución de ese objetivo, presumiblemente debido a que la configuración actual les ofrece una posición privilegiada en ese organismo, que se devaluaría en caso de emprender una reconfiguración que implique el ingreso de otros países con quienes podrían producirse eventuales discrepancias y rencillas.

Otro de los retos importantes para los Brics es ofrecer alternativas de desarrollo tan atractivas como el *american dream* o el Estado de bienestar abanderado por Europa occiden-

tal. Se trata de lograr que los demás Estados del Sur Global identifiquen como objetivo deseable seguir los pasos de los Brics en términos de prosperidad, estabilidad, eficiencia institucional, desarrollo económico, etc. Sin embargo, hoy por hoy los modelos de desarrollo de los Brics presentan problemas que pueden dificultar ese cometido (persecución a la disidencia, falta de pluralidad, crecimiento en desmedro de la sostenibilidad ambiental, entre otros).

Aplicar sus capacidades de *soft power* para atraer a la población de otros Estados del Sur Global recurriendo a elementos históricos, tecnológicos, mediáticos y culturales (como China ha hecho a través de los Institutos Confucio o Rusia con la plataforma *Russia Today* y la red informativa Sputnik) no es suficiente si no pueden lograr que los potenciales aliados vislumbren un nuevo orden mundial liderado por los Brics que luzca mejor que el actual.

Es comprensible que los líderes de Estados de África subsahariana (o incluso de América Latina y el Caribe) vean con reticencia la posibilidad de apoyar a China en la transformación del sistema internacional en un escenario de pospandemia, al tener como punto de referencia la depredación protagonizada por empresas dedicadas a la extracción de recursos auspiciadas por Beijing. Asimismo, los líderes latinoamericanos más comprometidos con el principio de no intervención suelen ver con recelo las operaciones militares ordenadas desde el Kremlin que derivaron en la anexión de la península de Crimea por parte de la Federación Rusa.

REFERENCIAS

- Aparicio Ramírez, M. (01-06/2019). Reflexiones en torno a la política comercial de Donald Trump: multilateralismo, acuerdos de libre comercio y guerras comerciales. *Norteamérica*, 14(2), 121-145. Doi:<http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.382>
- Beeson, M. & Watson, N. (2019). Is International Leadership Changing Hands or Disappearing? China and the USA in Comparative Perspective. *Asian Perspective*, 43(2), 387-415. Doi:<https://doi.org/10.1353/apr.2019.0015>
- Biden, J. [@JoeBiden] (07/072020). *Americans are safer when America is engaged in strengthening global health. On my first day as President, I will rejoin the @WHO*. Obtenido de Twitter: <https://twitter.com/JoeBiden/status/1280603719831359489?s=20>
- Branswell, H. (07/07/2020). *Trump administration submits formal notice of withdrawal from WHO*. Obtenido de STAT News: <https://www.statnews.com/2020/07/07/trump-administration-submits-formal-notice-of-withdrawal-from-who/>
- Chatzky, A. & McBride, J. (28/01/2020). *China's Massive Belt and Road Initiative*. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/background/chinas-massive-belt-and-road-initiative>
- Denisov, I.; Kazantsev, A.; Lukyanov, F. & Safranchuk, I. (2019). Shifting Strategic Focus of Brics and Great Power Competition. *Strategic Analysis*, 43(6), 487-498. Doi:10.1080/09700161.2019.1669888
- Drezner, D. (2020). Immature leadership: Donald Trump and the American presidency. *International Affairs*, 96(2), 383-400. Doi:10.1093/ia/iaa009
- Fishman, E. (05/03/2020). *The World Order Is Dead. Here's How to Build a New One for a Post-Coronavirus Era*. Recuperado el 23 de agosto de 2020, de *Politico Magazine*: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/05/03/the-post-coronavirus-world-order-230042>
- Haass, R. (07/04/2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de *Foreign Affairs*: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Mauk, B. (29/01/2019). Can China Turn the Middle of Nowhere Into the Center of the World Economy? Recuperado el 25 de agosto de 2020, de *The New York Times Magazine*: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/29/magazine/china-globalization-kazakhstan.html>
- McNeil Jr., D. & Jacobs, A. (29/05/2020). Blaming China for Pandemic, Trump Says U.S. Will Leave the WHO. Obtenido de *The New York Times*: <https://www.nytimes.com/2020/05/29/health/virus-who.html>
- Niu, H. (2017). Las políticas y estrategias de China hacia América Latina y el Caribe. En M. A. Arroyave Quintero, E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Edits.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 99-122). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Nye, J. (2019). The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*, 95(1), 63-80. Doi:10.1093/ia/iyy212
- Palamara, G. (06/2020). The Covid-19 Pandemic: a fragility factor within the international system. (E. Mangone, Ed.) *Culture e Studi del Sociale*,

- 5(1), 377-382. Obtenido de <http://www.cussoc.it/index.php/journal/article/view/125/105>
- Pascal, A. (23/09/2019). Against Washington's 'Great Power' Obsession. Obtenido de *The Atlantic*: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/09/multilateralism-nearly-dead-s-terrible-news/598615/>
- Pastrana Buelvas, E. & Gehring, H. (2017). Prólogo. En M. A. Arroyave Quintero, E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Edits.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 13-20). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Patrick, S. (09/09/2019). Can an 'Alliance for Multilateralism' Succeed in a New Era of Nationalism? Obtenido de *World Politics Review*: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28174/can-an-alliance-for-multilateralism-succeed-in-a-new-era-of-nationalism>
- Patrick, S. (2020a). Leaving the WHO Is No Way to Deal With a Pandemic. Obtenido de *World Politics Review*: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28907/leaving-the-who-is-no-way-to-deal-with-a-pandemic>
- Patrick, S. (2020b). The World Order After Covid-19 Hinges on What Kind of America Emerges. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de *World Politics Review*: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28751/the-world-order-after-covid-19-hinges-on-what-kind-of-america-emerges>
- Petrone, F. (2020a). Three Ways to Explore the Brics (Possible) Impact on the Future Global Order. *The Rest: Journal of Politics and Development*, 10(2), 6-20. Obtenido de [https://therestjournal.com/2020/08/06/three-ways-to-explore-](https://therestjournal.com/2020/08/06/three-ways-to-explore-the-brics-possible-impact-on-the-future-global-order/)
- [the-brics-possible-impact-on-the-future-global-order/](https://therestjournal.com/2020/08/06/three-ways-to-explore-the-brics-possible-impact-on-the-future-global-order/)
- Petrone, F. (2020b). What If Soft Power Becomes the New "Weapon" for World Leadership? Considerations on the Debate in Relation to the New World Order. *Research Association for Interdisciplinary Studies*, 147-153. Doi:10.5281/zenodo.3909915.
- Ross Smith, N. & Fallon, T. (08/2020). An epochal moment? The Covid-19 pandemic and China's international order building. *World Affairs*, 183(3), 235-255. Doi:10.1177/0043820020945395
- Song, L. & Zhou, Y. (2020). The Covid-19 Pandemic and Its Impact on the Global Economy: what does it take to turn crisis into opportunity? *China & World Economy*, 28(4), 1-25. Doi:<https://doi.org/10.1111/cwe.12349>
- The Times of India*. (13/11/2019). *Brics: All you need to know about the 11th summit in Brazil*. Obtenido de <https://timesofindia.indiatimes.com/india/brics-all-you-need-to-know-about-the-11th-summit-in-brazil/articleshow/72032991.cms>
- Vidal Ly, M. (15/11/2020). China y otros 14 países firman el mayor acuerdo comercial del mundo. Obtenido de *El País*: <https://elpais.com/internacional/2020-11-15/china-y-otros-14-paises-firman-el-mayor-acuerdo-comercial-del-mundo.html?fbclid=IwAR0KUEOUZy8CwXi25XFtZ4CoMfsHsqjB5TT816KTug1uD7QJcLYUjxBWYnk>
- Weissmann, M. (2015). Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer "Striving For Achievement". *Journal of China and International Relations*, 3(1), 151-166. Doi:<https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v3i1.1150>