139
abril
2025

afers internacionals
revista cidob d'

El impacto del Sur Global en el sistema internacional

Rafael Grasa
y Paula Ruiz-Camacho (Coord.)

La **cultura** pasa por aquí

arce

ASOCIACIÓN DE **REVISTAS CULTURALES** DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com

Disponible App Store

ANDROID APP Google play

App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

revista cidob d'
afers internacionals

EL IMPACTO DEL SUR GLOBAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

139

Abril 2025

Coordinación científica:
Rafael Grasa y Paula Ruiz-Camacho

Dedicamos este número, que coincide con el 70 aniversario de la Conferencia de Bandung, al legado y la memoria de Josep Ribera –Pep–, fundador de CIDOB y de esta publicación, y paladín del Tercer Mundo.

En lo personal, Rafael Grasa, co-coordinador científico de este monográfico, debe en buena parte su compromiso con el Sur y la lucha por el desarrollo al magisterio de Pep.

Director/*Editor-in-chief:* Pol Morillas
Editora/*Managing Editor:* Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor:* Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board:*
Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals (AVANÇSA, Generalitat de Catalunya), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (Metropolis).

Consejo asesor/*Advisory Board:* Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio (DEP), Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB
Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€
Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)
Impresión: QP Print Global Services
ISBN: 978-84-18977-31-2 • **ISSN:** 1133-6595 • **E-ISSN** 2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai
Dep. Legal: B. 17.645-1983
Distribuye: Edicions Bellaterra, C. de la Foneria, 5-7, baixos. Manresa (Barcelona)
https://www.bellaterra.coop/es

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Revisión por expertos: Isabel Verdet
Web y soporte técnico: Silvia Serrano
Suscripciones: Héctor Pérez. **Envíos:** Marta Lizana

Esta revista es miembro de:

Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura-Dirección General del Libro, del Cómic y de la Lectura

Indexada en:

Certificada por la FECYT:

Patronos de CIDOB

Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

revista cidob d'
afers internacionals

139
Abril 2025

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-31-2
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:
Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ *(Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)*
Dialnet *(Portal de difusión de la producción científica hispana)*
DICE *(Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)*
DOAJ *(Directory of Open Access Journals)*
DULCINEA *(Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)*
ERIH PLUS *(European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)*
ESCI-Web of Science *(Clarivate Analytics)*
IPSA *(International Political Science Abstracts)*
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades *(CSIC)*
Latindex *(Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)*
MIAR *(Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)*
PIO *(Periodicals Index Online)*
REDALYC *(Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)*
REDIB *(Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)*
RESH *(Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)*
Scopus
ULRICH'S *(Global serials directory)*

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 139
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

SUMARIO

El impacto del Sur Global en el sistema internacional

Introducción 7

Rafael Grasa 11
El Sur Global bajo análisis forense: entre expresión performativa, concepto analítico y realidad en construcción

Paula Ruiz-Camacho 31
¿Integración o fragmentación? América Latina y el orden liberal

Daniel Morales Ruvalcaba 51
Transformaciones del poder nacional en el Sur Global: un análisis desde el *World Power Index* (1992-2022)

Diego S. Crescentino y Sergio Caballero 77
Repensar el Sur Global más allá del dualismo cartesiano: la emergencia de la conciencia ambiental

Jerónimo Delgado Caicedo y Guilherme Ziebell de Oliveira 99
La creciente agencia de la Unión Africana en el sistema internacional

Rita Giacalone 121
Incidencia de la adhesión de Brasil al BRICS en sus relaciones con la Unión Europea

Antonio Alonso Marcos 145
Asia Central: reafirmando su personalidad e independencia entre equilibrios regionales y globales

Maria del Carmen Villarreal Villamar y Adriana Montenegro 167
La gobernanza de las migraciones en el Sur Global: un análisis comparativo

Julieta Zelicovich y Esteban Actis 195
El Sur Global ante la fragmentación geoeconómica: respuestas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica

Reseñas de libros (temas)

Oriol Farrés 219
Un estudio ambicioso sobre los múltiples liderazgos del Sur Global

Sofía Pérez Gil 222
El simulacro crítico del *textbook*: ironía y subversión para la transformación disciplinar

Alfredo Crespo Alcázar 224
China y el orden internacional: ¿adversario, socio o aliado?

Alejandro Sánchez Barrera 227
Eurasia frente a Occidente: la Guerra de Ucrania y la reconfiguración multipolar del Sur Global

Emma Turiño González 230
Lo que (no) dicen las urnas: el futuro político de América Latina

revista cidob d'
afers
internacionals

¡Suscríbete!

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO EN LA DIRECCIÓN QUE NOS INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:
publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

140 La politización de la inmigración en las dos orillas del Mediterráneo: una perspectiva comparada

141 Asia en transición: más allá de la competición geopolítica

142 Guerra cultural y orden internacional: el retroceso de los derechos de las mujeres

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.139
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

CONTENTS

The impact of the Global South on the international system

Introduction 7

Rafael Grasa 11
A forensic analysis of the Global South: between performative expression, analytic concept and reality under construction

Paula Ruiz-Camacho 31
Integration or fragmentation? Latin America and the liberal order

Daniel Morales Ruvalcaba 51
Changes in national power in the Global South: examining the World Power Index (1992-2022)

Diego S. Crescentino and Sergio Caballero 77
Rethinking the Global South beyond Cartesian dualism: the emergence of environmental awareness

Jerónimo Delgado Caicedo and Guilherme Ziebell de Oliveira 99
The growing agency of the African Union in the international system

Rita Giacalone 121
The impact of Brazil's BRICS membership on its relations with the European Union

Antonio Alonso Marcos 145
Central Asia: asserting its personality and independence between regional and global balances

Maria del Carmen Villarreal Villamar and Adriana Montenegro 167
Migration governance in the Global South: a comparative analysis

Julieta Zelicovich and Esteban Actis 195
The Global South amid geo-economic fragmentation: strategic responses from Brazil, India, Indonesia and South Africa

Book reviews (subjects)

Oriol Farrés 219
An ambitious study on the multiple leaderships of the Global South

Sofía Pérez Gil 222
The critical simulation of the textbook: irony and subversion for disciplinary transformation

Alfredo Crespo Alcázar 224
China and the international order: rival, partner or ally?

Alejandro Sánchez Barrera 227
Eurasia vis-à-vis the West: the Ukraine war and the multipolar reconfiguration of the Global South

Emma Turiño González 230
What the ballot boxes (don't) say: the political future of Latin America

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 7-10
ISSN: 1133-6595 | E-ISSN: 2013-035X

Introducción: el impacto del Sur Global en el sistema internacional

El sistema internacional ha ido cambiando a lo largo de diversas fases en las últimas tres décadas, merced a diversos factores como, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes: la naturaleza y difusión del poder; el predominio de componentes económicos y tecnológicos en las disputas geopolíticas; la desoccidentalización creciente; el deterioro de la capacidad regulatoria de las instituciones y organizaciones internacionales; las dificultades de gobernanza y de toma de decisiones en temas centrales como el cambio climático o la gestión de los conflictos armados y, de forma particular, las alteraciones de los mecanismos y herramientas de orden y de gobernanza, incluyendo los valores, normas y regímenes que dichos mecanismos producen y aplican a las diferentes agendas (global, internacional y regionales). Las tensiones y polarizaciones actuales van más allá de las luchas entre hegemones consolidados o que aspiran a serlo, y se manifiestan en múltiples aspectos del sistema y de la sociedad internacional como, por ejemplo, en el debate sobre el *multilateralismo*, por el que muchos países manifiestan clara preferencia; o en la contestación al llamado *orden internacional liberal*, dadas sus insuficiencias y la forma claramente diferente de aplicarlo según los temas, actores y zonas geográficas.

En este contexto, el número 139 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* se centra en el impacto que uno de esos actores –o, si se prefiere, grupo de actores–, el Sur Global –heterogéneo y fragmentado– tiene en la agenda, las instituciones, las normas y el orden del sistema internacional. Cabe recordar, a efectos de pertinencia e importancia del tema, que, durante la Guerra Fría, era difícil contar con terceras partes, aunque el llamado Tercer Mundo –denominado así por el demógrafo y economista francés Alfred Sauvy en 1952– lo intentó varias veces. Primero, con la creación del Movimiento de Países No Alineados en la década de 1950 partir de los principios de la Conferencia de Bandung de 1955 y, posteriormente, en el año 1964, con la creación del Grupo de los 77 (G-77) a raíz de la primera reunión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Hoy, el Tercer Mundo ya no existe y ha sido sustituido por el Sur Global, un grupo de actores muy heterogéneo y numeroso. Así, 60 años después de su creación, el G-77, ya integrado por casi 130 países, sigue teniendo un papel crucial y actúa como uno de los elementos articuladores del Sur Global. Por el

contrario, aunque existe y se reúne, el Movimiento de Países No Alineados es un actor prácticamente irrelevante. Adicionalmente, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) están cobrando un gran protagonismo, en particular, dado su proceso de ampliación en curso y la creación de la categoría de asociados, por un lado, y la creciente influencia de algunos de sus miembros en temas cruciales de la agenda y también en algunas regiones donde anteriormente tenían escasa influencia, como en Oriente Medio, por el otro. Basta con recordar al respecto la posición de alguno de estos miembros, como India o Brasil, en los debates y resoluciones de Naciones Unidas sobre las guerras en Ucrania y Gaza.

En paralelo, tanto en el seno de la disciplina de las relaciones internacionales como en la teoría internacional, se ha ido generalizando un discurso crítico hacia su occidentalocentrismo y por el escaso interés que ambas prestan a las aportaciones que proceden de otras civilizaciones y maneras de entender el mundo, en las que destacan enfoques no binarios (occidentalocéntricos versus otros establecidos según diferentes especificidades civilizatorias) e incluso visiones alternativas de orden fundamentadas en ejemplos históricos no jerárquicos. Por ello, este volumen se ha concebido como un instrumento para:

1. Contribuir a entender y debatir el impacto del Sur Global en la agenda, las instituciones y las normas que conforman el orden del sistema internacional.
2. Incentivar análisis que relacionen diferentes aspectos de cambio fáctico de la realidad internacional con los roles y actuación de componentes del Sur Global.
3. Reflexionar sobre casos específicos, funcionales/temáticos y geográficos, de actuación del Sur Global sobre la agenda internacional.
4. Analizar casos de debates y tensiones entre miembros del Sur Global y otros actores en las instituciones y organizaciones internacionales, priorizando los derivados de propuestas y posiciones de los primeros.
5. Prestar atención a las críticas y a las normas y usos del orden liberal internacional por parte de los miembros del Sur Global y, en particular, a las propuestas alternativas a ese, bien en el seno de organismos internacionales, bien en documentos propositivos o actuaciones concretas surgidas de las políticas y textos de posición de dichos países.

Tras una convocatoria de artículos, la selección de las propuestas y la revisión por pares de los textos recibidos, el resultado final son los nueve artículos que presentamos en esta obra organizados en tres epígrafes: el primero dedicado al contexto y al marco analítico y metodológico; el segundo al enfoque regional y geopolítico, y el tercero a perspectivas temáticas.

Los dos primeros artículos del bloque inicial están a cargo de los coordinadores científicos del número, Rafael Grasa y Paula Ruiz. El primero realiza un análisis forense de la expresión «Sur Global», mostrando que esta puede utilizarse pese a su polisemia, algo habitual en Ciencias Sociales, y precisando su significado, que solapa elementos ideacionales y performativos, referencias a una realidad en construcción y herramientas analíticas para entender el cambio del sistema. Para ello, se centra en las fuerzas motrices de la idea de Sur, define operativamente la expresión y muestra que lo importante es el sustantivo (Sur) y no el adjetivo (Global), que alude a una fase –en declive parcial tras la pandemia de la COVID-19– dominada por la mundialización o globalización de las relaciones internacionales. Por su parte, el texto de Paula Ruiz pone el foco en el orden liberal y, tomando como ejemplo el sistema internacional de cooperación al desarrollo y la región de América Latina, muestra cómo procesos parcialmente contradictorios de integración y fragmentación están presentes en los intentos de articulación y de propuesta de mecanismos de cambio.

Un tercer artículo, a cargo de Daniel Morales Ruvalcaba, aplica una herramienta analítica (el *Word Power Index*) para someter a escrutinio transformaciones del poder nacional en diferentes países de ese Sur Global. Para cerrar este primer epígrafe, el artículo de Diego Crescentino y Sergio Caballero cuestiona la concepción dualista, heredera del dualismo filosófico cartesiano, que ha marcado profundamente el pensamiento occidental. Al analizar el Sur Global, muestran con el ejemplo de la irrupción con fuerza del medio ambiente en las relaciones internacionales, desde la conferencia de Estocolmo de 1972, la necesidad de evitar dualismos exagerados y polarizaciones.

El segundo epígrafe, dedicado al enfoque regional y geopolítico, se ocupa de tres regiones y grupos de países especialmente significativos en el Sur Global. El primer texto y quinto del número, a cargo de Jerónimo Delgado-Caicedo y Guilherme Ziebell de Oliveira, analiza la Unión Africana (UA) y su creciente influencia y agencia en el sistema internacional. El segundo y sexto del volumen, escrito por Rita Giacalone, examina la incidencia de la adhesión de Brasil a los BRICS, que preside en 2025 dicha agrupación, y cómo ello está afectando a las relaciones con la Unión Europea (UE). El séptimo y tercer artículo de este epígrafe, bajo la autoría de Antonio Alonso Marcos, se dedica a Asia Central, una zona relevante a nivel regional y global que, además de su interés específico, es junto con el Ártico y Siberia un motivo de disputa entre Rusia y China.

El tercer epígrafe se dedica a dos enfoques temáticos. El primer texto –y octavo de la revista– se ocupa de las migraciones y la gobernanza de estas en el Sur Global, con ejemplos de África, Asia y América Latina, y está a

cargo de María del Carmen Villarreal Villamar y Adriana Montenegro Braz. El último y noveno, escrito por Julieta Zelicovich y Esteban Actis, examina las respuestas estratégicas de cuatro países especialmente relevantes en el Sur Global (Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica) a la fragmentación geoeconómica presente en el mundo.

No nos corresponde, como coordinadores científicos y a la vez autores del presente monográfico, opinar aquí sobre el resultado final que tienen en sus manos. Los textos deben hablar por sí mismos. No obstante, quisiéramos acabar con tres conclusiones sumarias. Primero, el Sur o el Sur Global existe y tiene creciente relevancia en un sistema internacional en proceso de evolución y cambio acelerado de unas reglas de juego que se crearon tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial y que fueron adaptadas progresivamente a partir de diversos hitos y momentos de la posguerra fría. La expresión, definida y acotada, es útil y por supuesto menos polarizante y discriminatoria que algunas de las utilizadas en el pasado, como «el resto», versus Occidente. Segundo, los actores heterogéneos que conforman ese grupo de países del Sur muestran una creciente capacidad de agencia y también de influencia en la agenda y en las normas reguladoras del sistema internacional. Y eso va a aumentar. Y tercero, justamente porque estamos asistiendo a cambios relevantes del sistema y del orden internacional, es especialmente importante prestar atención a miradas diferentes, porque los marcos narrativos y las pautas de análisis al uso no sirven para e bien el presente.

Cuando lo viejo se resiste a desaparecer y lo nuevo encuentra dificultades para nacer, conviene utilizar filtros analíticos y miradas diferentes para no permanecer ciegos a los cambios en curso.

Rafael Grasa Hernández
Profesor honorario, Universitat Autònoma de Barcelona;
investigador sénior asociado, CIDOB

Paula Ruiz-Camacho
Docente-Investigadora, Universidad Externado de Colombia

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 11-29
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.11

El Sur Global bajo análisis forense: entre expresión performativa, concepto analítico y realidad en construcción

A forensic analysis of the Global South: between performative expression, analytic concept and reality under construction

Rafael Grasa
Profesor honorario de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona; investigador sénior asociado, CIDOB. *rafael.grasa@uab.cat.*
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4385-7915

Cómo citar este artículo: Grasa, Rafael. «El Sur Global bajo análisis forense: entre expresión performativa, concepto analítico y realidad en construcción». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 11-29. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.11

Resumen: Este artículo se pregunta si es pertinente el uso de la expresión «Sur global» desde un punto de vista analítico y explicativo, pese a ser un concepto esencialmente contestado, que combina uso performativo y analítico y hace referencia a una realidad en construcción. Ello se hace desde un análisis forense, centrado en hechos y evidencias. La respuesta es positiva. Para llegar a ella se reconstruyen sus dos fuerzas motrices: la reivindicación política del programa del Tercer Mundo, en clave no territorial sino aspiracional; y el impacto de la reimaginación de las relaciones internacionales como disciplina inclusiva y de la exigencia de un nuevo orden internacional más consensuado que el de los surgidos de las dos guerras mundiales y la posguerra fría. Se define Sur Global como un conglomerado cambiante de actores estatales y transnacionales y se proponen criterios para fijar su universo mediante diversos círculos concéntricos.

Palabras clave: Sur Global, Tercer Mundo, BRICS, relaciones internacionales, contestación del orden internacional occidental, mundo multiplex

Abstract*: This paper asks whether it is appropriate to use the term "Global South" from an analytical and explanatory viewpoint, despite it being an essentially contentious concept that combines performative and analytic use and refers to a reality that is under construction. To do so it conducts a forensic analysis, focusing on facts and evidence. The answer is yes. To arrive at that conclusion, it reconstructs two of its driving forces: the political assertion of the Third World programme in aspirational rather than territorial terms; and the impact of the reimagination of international relations as an inclusive discipline and of the demand for a new, more consensual international order than those that emerged in the aftermath of the two world wars and the Cold War. The paper defines Global South as a shifting conglomeration of state and transnational actors and proposes criteria to determine its universe via various concentric circles.*

Key words*: Global South, Third World, BRICS, international relations, challenging the Western international order, multiplex world*

El artículo evita tomar partido en el debate abierto y muy álgido sobre si actores heterogéneos y, en particular, un grupo de países que tradicionalmente ha estado apartado de la creación de las reglas del sistema internacional tras la Segunda Guerra Mundial –lo que suele llamarse Sur o Sur Global–, están siendo o van a ser especialmente importantes en la reconfiguración de un nuevo orden internacional, en el presente y en el futuro inmediato.

En este contexto, este artículo se ha concebido como un texto «frío» orientado a mostrar la utilidad de la expresión «Sur Global», bien definida y acotada, y a poner orden en el debate y a establecer una agenda de investigación. De ahí que haya optado por una metodología de análisis forense y, además, por resumir en el propio título una de las conclusiones fuertes de este trabajo: que nos encontramos ante una expresión que por el hecho de ser usada implica una voluntad de actuación, es decir, constituye, simultáneamente, un enunciado performativo[1] (Austin, 1962), una realidad en construcción (lograr cambios en el sistema internacional y en sus normas reguladoras) y, por último, una herramienta que pese a su polisemia puede resultar de utilidad analítica y explicativa. En resumen, usando la distinción tradicional de la filosofía analítica, se trata de poner las bases para usar la expresión de verdad y no solo mencionarla.

Veamos, en primer lugar, qué supone hablar de análisis forense en términos de estructura narrativa y metodología. Desde la medicina, donde surgió, hasta la informática, el análisis forense ha ido ganando presencia como enfoque dirigido a investigar datos, contextos y situaciones para establecer con la máxima certeza posible conclusiones acerca de los contextos, causas y consecuencias de hechos determinados, sea la muerte de una persona o determinados usos o delitos digitales. En este caso, vamos a aplicar de una forma analógica y aproximativa los rasgos del análisis forense para los usos de la expresión «Sur Global» en relaciones internacionales y en los análisis de los cambios del sistema y de la sociedad internacional. Para ello, empezaremos delimitando el campo semántico de la expresión «análisis forense». Grosso modo, y dejando de lado las especificidades de las diversas metodologías en cada campo, las técnicas de análisis forense suelen pasar por cinco fases, a saber: 1) delimitar, acotar y asegurar la escena de los hechos investigados, para evitar su contaminación; 2) buscar, identificar y recolectar evidencias e indicios; 3) preservar dichas evidencias e indicios; 4) analizar las evidencias e indicios para establecer relaciones de causalidad, y 5) elaborar conclusiones e informes sobre los resultados obtenidos que puedan utilizar de forma fiable instituciones y personas interesadas.

1. Austin (1962) llama enunciado performativo al que no se limita a describir un hecho, sino que, por el mismo hecho de ser expresado, lo realiza, total o parcialmente. Se pueden encontrar muchos tipos de enunciados performativos, aunque entre los más comunes están aquellos que derivan de determinados verbos, como es el caso de «prometer», «pretender» o «aspirar a». Cuando alguien expresa un enunciado del tipo «Yo prometo o aspiro a…», este no puede evaluarse en términos de verdad o falsedad. Este rasgo es lo que distingue a un enunciado performativo.

En el caso que nos ocupa, no es preciso preservar indicios y evidencias porque son obvios y públicos. Por ello, imitaremos el análisis forense de la expresión Sur Global a tres momentos: 1) establecimiento del contexto y recolección de indicios y evidencias, que unen las dos primeras fases comentadas; 2) análisis de indicios y evidencias para establecer un universo de actores y una causalidad, y 3) elaboración de enunciados conclusivos. En términos de estructura narrativa, de ello se deriva que el presente texto tendrá, además de esta introducción, tres apartados: a) el contexto de surgimiento, usos y fuerzas motrices; b) la definición y el universo de actores, y c) unas conclusiones sumarias.

Pero antes de pasar al primer apartado, voy a ocuparme de una crítica preliminar y a menudo enmienda a la totalidad, que renuncia al uso de la expresión Sur o Sur Global aduciendo que es un término demasiado polisémico, ambiguo y por ende sin valor alguno para describir, analizar o explicar la realidad internacional. Como argumentaré a continuación, tal afirmación es absolutamente falsa o infundada. Bastará con recordar que la mayor parte de los conceptos de las ciencias sociales, e incluso de la filosofía y de las ciencias naturales, son –siguiendo la terminología creada por Gallie (1956)– esencialmente contestados. De acuerdo con la concisa y conocida definición de Gallie, ese tipo de conceptos implican inevitablemente disputas interminables sobre sus usos apropiados por parte de sus diferentes usuarios. Se ha atribuido esa naturaleza a conceptos básicos de las Ciencias Sociales como «desarrollo», «poder», «seguridad», «libertad» o «democracia».

Definiremos el Sur Global como una expresión paraguas que engloba a todos los actores estatales y transnacionales, los cuales asumen el proyecto político de proponer un sistema y orden internacionales diferentes al actual.

Incluso términos habitualmente usados en el campo de las relaciones internacionales como «interés nacional», pilar fundamental de la concepción teórica de Hans Morgenthau, se ha considerado también a menudo un concepto mal definido, ambiguo, polisémico y por ende con diversas acepciones. Lo mismo podría decir del concepto «equilibrio de poder» desde su uso inicial en filosofía política. Por si fuera poco, términos como desarrollo o seguridad cuentan en los estudios académicos con decenas de adjetivos que modifican o restringen su campo semántico como sustantivo. Por consiguiente, el término Sur Global no constituye una excepción y, por ello, que sea una expresión o concepto esencialmente contestado es estadísticamente normal y en modo alguno un impedimento para su uso.

Para escépticos recalcitrantes, añadiré también que términos tan aceptados hoy en día que ni siquiera se considera necesario referenciarlos en una nota a pie de página, a menudo son enormemente polisémicos y sin embargo siguen usándose sin problema alguno. El caso probablemente más ejemplar es el término «paradigma», usado por Kuhn (1962) en su influyente libro sobre la estructura de las revoluciones científicas, que discutía indirectamente la tesis de Karl Popper que concebía la evolución científica como un proceso de acumulación simplemente lineal, sujeto a conjeturas y refutaciones. Kuhn sostuvo, por el contrario, que podían encontrarse momentos de cambio revolucionario, con discrepancias fuertes entre

autores y frecuentes anomalías en las explicaciones consideradas como dadas e indiscutibles, que permitían la aparición y la posterior aceptación de un nuevo tipo de explicación para fenómenos sociales o naturales, lo que denominaba un cambio de paradigma. Una filósofa del lenguaje, discípula de Wittgenstein, Margaret Masterman (1970), mostró que en el libro de Kuhn se usaban 21 acepciones diferentes de la palabra paradigma, lo que generaba enormes confusiones sobre su significado. Eso llevó a Kuhn, en el epílogo a su segunda edición, a proponer un nuevo término –«matriz disciplinar»– para evitar la polisemia y falta de precisión. Sin embargo, seguimos hablando de paradigmas y no de matrices disciplinares.

De ambas consideraciones se deduce que no tiene sentido renunciar al uso de la expresión Sur Global porque no esté bien definida o pueda ser ambigua y que podemos usarla como sucede con innumerables conceptos y expresiones de las Ciencias Sociales. Eso sí, lo que desde Gallie (1956) se considera necesario con conceptos esencialmente contestados es olvidarse de las discusiones nominales o dogmáticas interminables y precisar operativamente el significado que se da al término. Y, adicionalmente, cuando el término alude a una serie de unidades o actores, enumerar los que incluye su campo semántico. Y eso haremos, y debería hacerse siempre, aclarar terminológica y epistemológicamente los diferentes usos, connotaciones y denotaciones del término en nuestros textos, así como precisar el universo de referentes o actores que abarca.

Surgimiento, usos y fuerzas motrices de la expresión «Sur Global»

Una primera aclaración tiene que ver con el hecho de si debe hablarse de Sur Global, la expresión más habitual y a menudo contrapuesta a Norte Global, o, por el contrario, simplemente de Sur. Respecto a «Sur Global», esta expresión empieza a usarse en los años ochenta del siglo XX, en un doble contexto. El primero, vinculado al debate en organizaciones internacionales orientadas a repensar la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional entre los países del Norte y del Sur. El segundo, relacionado con los estudios sobre el proceso de globalización y mundialización que, si bien tiene cinco siglos de historia, tuvo un proceso de aceleración muy fuerte en la segunda mitad del siglo XIX y luego precisamente –fácticamente y como programa de globalismo neoliberal– en esa década de los ochenta del siglo pasado.

Concretamente, dejando de lado detalles bien reflejados en abundante bibliografía historiográfica, la expresión surge en torno a los debates sobre el desarrollo desigual y cómo establecer relaciones más igualitarias entre el Norte y el Sur, así como una cooperación Sur-Sur reforzada. El debate se refleja en los textos de dos comisiones: la Comisión sobre el Desarrollo presidida por Willy Brandt, creada por el Banco Mundial, que trabajó con una

definición todavía muy vinculada a la idea de Tercer Mundo (Brandt, 1980), y la *South Commission*, surgida de la cumbre de países no alineados de 1986, creada en 1987 y presidida por el expresidente de Tanzania Julius Nyerere (1990), que, si bien siguió utilizando la lista de países basados en la noción de Tercer Mundo del informe Brandt, usando el espíritu de la Conferencia de Bandung insistió en la importancia de luchar contra todas las formas de poder neocoloniales y en reforzar la cooperación Sur-Sur. En suma, el abandono creciente del uso de la expresión Tercer Mundo, dada la fragmentación de este y su ya visible dificultad para hablar con una sola voz, junto con la centralidad de la globalización y la aparición de las primeras críticas a su impacto negativo, hicieron que la expresión Sur Global fuera siendo crecientemente dominante para aludir a los países del Sur, en un contexto donde la mundialización y globalización llegaban y afectaban a todos los estados.

Otros autores, como Bertrand Badie (2018: 14-15), por el contrario, revindican la importancia de abandonar el adjetivo global y hablar lisa y llanamente de Sur. Lo argumenta, aceptando que el término es obviamente polémico, por lo que denomina una doble intuición positiva. Por un lado, dice, permite diferenciar de forma muy útil las viejas potencias surgidas de la historia westfaliana de aquellas otras que tuvieron que tomar el tren en marcha y aceptar unas reglas y un orden que ni era el suyo ni les parecía razonable. Por otro –y en segundo lugar–, porque usar la palabra sin adjetivo que restrinja su significado implica aceptar la existencia de una unidad de actores y estados (haber entrado juntos en un sistema surgido de otro contexto temporal y de historias que no eran las suyas) y también una dinámica en curso, una voluntad compartida, si bien claramente heterogénea, de reapropiación y reelaboración del mundo. Esa doble intuición tras la propuesta de hablar simplemente de Sur se plasma en un título muy explícito en el libro que cito: *Cuando el Sur reinventa el mundo. Ensayo sobre el poder de la debilidad*. Así las cosas, para no introducir más elementos de confusión, seguiremos utilizando Sur Global, pero recordando que el elemento distintivo y las fuerzas motrices que lo encarnan conceptual y prácticamente no son las derivadas de ese proceso de compresión del espacio y del tiempo que se ha venido en llamar globalización, sino una dinámica de unidad –precaria pero compartida–, derivada de la aceptación impuesta de la llegada a las relaciones internacionales con una agenda, unos valores y normas de funcionamiento ya decididos, así como la reivindicación de nuevas reglas de juego.

A continuación, nos ocuparemos de las fuerzas motrices que subyacen al uso de la expresión. Concretamente, de dos: 1) la reivindicación de la agenda transformadora del Tercer Mundo, de los «gloriosos años sesenta», un proyecto de subjetividad política crítica con el colonialismo y con las reglas del capitalismo crecientemente mundializado; y 2) la interrelación y sinergias entre la creciente influencia de autores y obras críticas con la corriente dominante de las relaciones internacionales por su occidentalocentrismo omnipresente, por un lado, y la reivindicación –en la agenda académica, y sobre todo en la agenda político-práctica–, de un nuevo orden internacional, a medida que se generaliza la constatación de que el llamado orden liberal internacional está en proceso de cambio y mutación acelerado, por el otro.

La reivindicación del proyecto político del Tercer Mundo en clave no territorial

Aunque el uso de «Sur Global» se generaliza en el siglo xxi, como ya se ha mencionado la afirmación del Sur en las relaciones internacionales, durante décadas llamado «Tercer Mundo», se inicia en el siglo xx, concretamente en el mundo pos-Segunda Guerra Mundial. Se ha escrito mucho sobre ese fenómeno, pero, como ha sugerido Pierre Grosser (2024), los textos se pueden englobar en dos perspectivas complementarias: una se centra en la reconstrucción de cómo durante el siglo xx personas movimientos y países del Sur elaboraron esa noción con el objetivo de contestar la dominación del Norte; y la segunda, busca mostrar cómo el Norte conformó el Sur mediante también sus ideas y su acción, y cómo intentó constreñir y limitar su capacidad de agencia política y económica. En cualquier caso, la afirmación del Sur en clave política deriva de diversos procesos surgidos del orden internacional creado tras la Segunda Guerra Mundial, con el surgimiento del Sur político y su actuación entre los años cincuenta y los años ochenta del siglo pasado.

El proceso se inició con la creación de la expresión «Tercer Mundo» por Alfred Sauvy en 1952, por analogía con el «tercer estado» en la Francia del «antiguo régimen». La expresión se popularizó pronto, aprovechando coyunturas extraordinarias como la victoria de Vietnam contra Francia en 1954, la primera gran victoria de un ejército de resistencia contra los colonizadores. Luego llegarían otras efemérides exitosas y, sobre todo, el impacto de los cambios en la correlación de fuerzas en la Asamblea General de Naciones Unidas tras las descolonizaciones de los años cincuenta y sesenta, que logró hitos como la condena del colonialismo (1960), del racismo (1965) y del *apartheid* de Rodesia y Sudáfrica, en este caso activando lo previsto en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Así las cosas, la categoría descriptiva propuesta por Sauvy se convirtió en un término movilizador para la acción política de movimientos de izquierdas, solidarios con los «condenados de la tierra», según la conocida expresión acuñada por Frantz Fanon (1961).

Esa afirmación del Sur, orgullosa y reivindicativa, estará muy presente en la creación de los tres principales instrumentos o instituciones políticas de autoorganización, creación de agenda y agitación publicística del Tercer Mundo: el movimiento de no alineados, heredero de Bandung, en 1961; y el Grupo de los 77 y la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en 1964. A partir de ese momento, y sobre todo en los años setenta, aprovechando la crisis del petróleo, los países del Sur presionarán para modificar las reglas de juego con ideas económicas y jurídicas originales, como un nuevo orden económico internacional (NOEI), el derecho del mar y, por supuesto, la vulgarización de términos pronto insustituibles como «dependencia», «periferia» o «intercambio desigual», para describir las relaciones entre el Norte y el Sur. También fijarán posición y cabildearán

sobre temas de la agenda del Norte, como «proliferación nuclear», «materias primas», «control de las multinacionales» y «derecho al desarrollo» (Grosser, 2024: 32-35).

En suma, en la etapa entre los años sesenta y los ochenta, la búsqueda de afirmación del Sur se caracteriza por el intento de cambiar las reglas del juego manteniendo el marco onusiano y por afirmar su soberanía y limitar las injerencias de los países del Norte Global. Una muestra del éxito de ello es que incluso Mao Zedong y Den Xiaoping se harán eco del tema al formular su «teoría de los tres mundos», a saber: Estados Unidos y la Unión Soviética, el resto del Norte Global y –finalmente– un tercero, formado por Asia continental, África y América Latina. No obstante, las cosas cambian a partir de los años ochenta, en particular tras el rechazo en octubre de 1981 –en la conferencia de Cancún– del NOEI. Luego llegarán el neoliberalismo, el Consenso de Washington, los neoconservadores y, una década después, la fragmentación fáctica e ideológica del Tercer Mundo y fenómenos diversos, como la aparición del «cuarto mundo» y de las economías *offshore*.

El Sur Global evoca la actual conciencia emancipadora militante y el intento de establecer redes mundiales de solidaridad política y proyectos de transformación, ya no internos y en clave de autosuficiencia, sino focalizados en la creación de un nuevo orden internacional.

El análisis dominante desde entonces en textos sobre el sistema internacional suele sostener que el surgimiento y la afirmación del Sur entre los sesenta y los ochenta fue tan rápido como fugaz. Lo cierto es que, a partir de 1996, tras el fin de la Guerra Fría, gran parte de los textos que analizan el papel del Sur dejan de aludir al Tercer Mundo en sus títulos y mencionan la globalización o la mundialización (Tomlinson, 2003), insistiendo en que el grupo de países del Tercer Mundo es –en términos económicos y en propuestas políticas y modelos de desarrollo internos– cada vez más heterogéneo y por ello casi incapaz de hablar con una sola voz, como muestra lo acaecido durante la crisis de la deuda externa de la década de 1980. No obstante, la reafirmación de nuevo del Sur se observa sobre todo tras el 11 de septiembre de 2001, la invasión de Irak en 2003 y la crisis económica de 2008, al reivindicar el proyecto de los años sesenta. En palabras de Vijay Prashad (2007), que reconstruye y narra en tres libros el proceso[2], el Tercer Mundo nunca fue o se limitó a un espacio geográfico, sino que fue y vuelve a ser un proyecto por construir. Dicho de otra forma, se prescinde totalmente del criterio territorial, de lista de países, algo dicho sea de paso que ya estaba en la propuesta de Sauvy de 1952 al acuñar el término en analogía al «tercer estado» en Francia.

2. Al ya citado de 2007 hay que añadir *The Poorer Nations* (2012) y el anunciado para 2025, *The Brighter Nations.*

Por tanto, la recuperación del proyecto político del llamado Tercer Mundo, en clave de unidad –aunque débil– y de programa de reapropiación y reconfiguración de las Relaciones Internacionales, se dará a partir del siglo XXI en un nuevo contexto: la posguerra fría. Tras los primeros momentos, con una agenda normativa relevante en los años noventa, se produjeron nuevas derivas restrictivas tras el 11 de septiembre de 2001 y la creciente competencia entre China y Estados Unidos. De ahí que la agenda a partir de ese momento se centre más en las críticas del Sur a las derivas oligárquicas del sistema internacional, por utilizar la expresión de Badie (2011) y en el intento de retomar la antigua aspiración del reconocimiento y la afirmación del Sur como una palanca para cambiar el orden internacional, tras décadas de humillación. Así, los cambios fácticos en el mundo se unen a la creciente reivindicación de estar presente en las mesas de debate y de negociación, es decir, de ser tomado en cuenta en todo lo que tiene que ver con la reinvención del mundo internacional. En suma, los gloriosos sesenta, con sus esperanzas y enormes frustraciones, reaparecen, aunque con cambios significativos.

El análisis forense de esta primera fuerza motriz nos permite sostener que hablar del Sur Global evoca, con otro contenido y forma de expresarse, la actual conciencia emancipadora militante y el intento de establecer redes mundiales de solidaridad política y proyectos de transformación, ya no internos y en clave de autosuficiencia, sino focalizados en la creación de un nuevo orden internacional.

Reimaginar la disciplina de las relaciones internacionales y el orden internacional en un contexto de cambio

La segunda fuerza motriz de este análisis forense vincula, como señala el título de este subapartado, dos fenómenos paralelos y de largo aliento tanto en la realidad internacional como en la disciplina que se ocupa de ella, las relaciones internacionales. Sintetizar con cierto detalle ambas cosas resulta imposible aquí y ahora, por espacio y también por la finalidad del presente texto. Me limitaré a señalar los elementos centrales de ambos desarrollos y sobre todo la sinergia entre ellos que afecta al significado del Sur Global.

Por un lado, desde hace décadas se critica el vicio original o sesgo de la disciplina de las relaciones internacionales, muy semejante al de la mayor parte de las Ciencias Sociales –en particular aquellas vinculadas a análisis de territorios y espacios concretos–, problematizando sus *a prioris* epistemológicos, las endebles universalizaciones basadas en ejemplos insuficientes, su origen colonial, su legitimación de los imperialismos y, a menudo, su excesiva dependencia del contexto específico y de las visiones de las potencias dominantes. Se ha hecho desde diversos enfoques: decoloniales, de teoría crítica, deconstructivistas, posmodernos, feministas y, por supuesto, desde la óptica y experiencias de los países del Sur Global.

Inicialmente, las críticas se quedaban en señalar lo apuntado, en dar ejemplos concretos de los sesgos, en propuestas programáticas no muy desarrolladas de modelos alternativos, y, a lo sumo, en presentar visiones muy particulares y restringidas de otras narrativas como, por ejemplo, las alternativas desde la teoría feminista a los axiomas o principios del realismo de Morgenthau. Sin embargo, menudean en los últimos 10 o 15 años textos con visiones alternativas muy globales, escritos desde el Sur Global. Valgan dos ejemplos. El primero, la doble colaboración reciente de Buzan y Acharya: a) una presentación separada de la ortodoxia al uso de los orígenes y evolución de la disciplina en ocasión de la conmemoración de su centenario (Acharya y Buzan, 2019); y b) la búsqueda imaginativa de ejemplos de órdenes mundiales diferentes de los surgidos desde la Primera Guerra Mundial, buceando en el pensamiento y la práctica de las civilizaciones china, islámica y de la India (Buzan y Acharya, 2022). El segundo ejemplo elegido es el excelente manual escrito por Tickner y Smith (2020), que toman en consideración mundos y cosmovisiones muy diferentes y que escriben desde aproximaciones propias del Sur. El objetivo del texto, realmente logrado, es promover una enseñanza inclusiva, que reimagine las Relaciones Internacionales[3].

El segundo factor para considerar son los cambios en curso en el sistema internacional durante la larga posguerra fría, un sistema que suele denominarse orden internacional liberal, creado tras la Primera Guerra Mundial y redefinido al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con los retoques y cambios surgidos de los acuerdos entre Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética. Obviamente vuelve a tratarse de un sistema, unas normas y unos mecanismos de orden elaborados por potencias imperiales (en particular por Estados Unidos), que combinan la aceptación de esferas de influencia («estados iguales, responsabilidades desiguales»), defensa y promoción –al menos discursiva– de valores democráticos y de los derechos humanos, y unas reglas económicas basadas en el libre comercio y el capitalismo.

Omitiremos el análisis de las fases, hitos y tendencias de la creciente erosión de ese sistema y orden internacional, donde hay que tomar en consideración factores estructurales, causas aceleradoras y algunos desencadenantes específicos. El agotamiento y la ineficacia e ineficiencia de ese sistema y orden para resolver o simplemente gestionar las graves crisis que afectan a la humanidad nos interesan ahora en la medida que los países del Sur y los enfoques teóricos disciplinares alternativos convergen en la crítica: su incapacidad de regular los problemas políticos, medioambientales, económicos, sociales de salud y las diversas violencias presentes en el mundo. Como he señalado, solo mencionaré cómo los enfoques teóricos mencionados abordan esos

3. Véase la reseña del libro en este mismo número monográfico de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.

problemas y cómo proponen, desde la óptica de las visiones del Sur, modelos de sistema y de orden alternativos. No obstante, para evitar confusiones, hay que hacer algunas precisiones conceptuales y terminológicas.

Un sistema internacional, dejando de lado su definición teórica y sus diferencias con una sociedad o una comunidad, se caracteriza básicamente, a efectos analíticos, por tres rasgos. Primero, el grado de inclusión que permite a sus actores, estatales y no estatales. Segundo, la configuración de las relaciones de poder y correlación de fuerzas presentes en su seno. Y, tercero, su capacidad deliberativa y de generación de consenso para establecer las normas, reglas y elementos de orden de este, dada la situación conocida de «an-arquía» de todos los sistemas internacionales, es decir, de falta de autoridad central, legal, legítima y aceptada por todos por encima de los estados-nación. Pues bien, el sistema internacional actual –surgido de los cambios acaecidos tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial y en diferentes momentos de la posguerra fría– es un sistema que ha visto muy reforzada y ampliada la inclusión de actores, que han proliferado merced a la descolonización y el fin de la Guerra Fría. En cuanto a la correlación de fuerzas y la configuración de las relaciones de poder, ha mutado notoriamente en estos últimos 35 años de posguerra fría por los cambios en la naturaleza del poder y sobre todo de su difusión en el planeta.

La segunda fuerza motriz del uso de la expresión Sur Global es el papel combinado de visiones heterodoxas de la disciplina de las relaciones internacionales y de la reivindicación de una agenda y una agencia de los países del Sur, críticas con un sistema internacional y un orden liberal en cuya creación no participaron y en la reivindicación de un nuevo tipo de orden.

Por último, el rasgo que parece hoy más persistente, y también más contestado, es justamente la capacidad deliberativa y de consenso para crear normas y reglas, que sigue siendo en gran medida de naturaleza tan oligárquica como en el tiempo del Congreso de Viena y el concierto europeo de naciones. Dicho de forma rotunda, el mecanismo y proceso de creación de normas y orden sigue confiscado y monopolizado por unas pocas potencias desde el período de la Guerra Fría, en particular por Europa, Estados Unidos y China y, en menor medida hasta 2022 (agresión a Ucrania), por Rusia. En suma, lo que se ha denominado «diplomacia de connivencia» (Badie, 2011). Este razonamiento implica diferenciar conceptualmente entre sistema y orden internacional. Recordemos que, al hablar de un sistema, se alude a las unidades y a su relación de interdependencia o conexión, sin afirmar nada acerca del resultado o consecuencias de dicha interrelación o conexión (por ejemplo, si es más o menos predecible, estable o pacífica). Se describe simplemente la estructura de la interrelación. Cuando hablamos de orden internacional, aludimos a funciones y finalidades, a la estabilidad y predictibilidad del sistema. Hablar de orden implica no solo referirse a la estructura si no a un statu quo específico, que en general se suele asociar a un nivel de constricción o limitación relativa de la violencia entre las unidades.

En las últimas décadas el debate sobre el orden internacional ha girado en torno al uso de expresiones como estabilidad hegemónica, hegemonía liberal, o multipolaridad. Dentro del marco de los análisis teóricos del actual sistema internacional, la corriente dominante lo describe como una situación de multipolaridad, entendida como una distribución relativamente igual de capacidades entre tres o más potencias o polos, entendiendo por polo un actor capaz de generar orden o desorden más allá de sus propias fronteras. Para el objetivo de este texto, es especialmente interesante el concepto radicalmente diferente propuesto por Acharya: «multiplexidad» y/o «mundo multiplex». El mundo multiplex sigue tomando en consideración la asimetría en la distribución del poder, pero se distancia de la concepción de multipolaridad vinculada al mundo surgido tras la Primera Guerra Mundial. Concretamente el mundo multiplex incluye no solo grandes potencias o polos, sino también potencias regionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas y redes transnacionales. Se describe como un mundo que se conecta no solo mediante el comercio, sino a través de flujos de ideas y personas, intercambios religiosos y flujos culturales, sin que desaparezca la diversidad.

Por citar directamente a Achara, reivindicar la existencia de un mundo multiplex implica: «un orden internacional o mundial en que ninguna nación o civilización domina; un mundo, cultural y políticamente diverso, pero profundamente interconectado mediante el comercio, las migraciones e intercambios religiosos y culturales» (Acharya y Pardessi, 2025: 38). Ese mundo multiplex se caracteriza por los siguientes rasgos, parafraseando de nuevo a los autores:

1) existen desigualdades y jerarquías, pero sin imperios o hegemonía de un solo país;
2) quienes conforman y dominan ese mundo no son solo las grandes potencias –como sucede en un sistema multipolar–, sino también potencias regionales o incluso entidades políticas más pequeñas (como estados comerciales o emporios), personas, mercaderes, redes sociales e instituciones internacionales;
3) la interconexión no se reduce solo a intercambios económicos significativos, si no que existen migraciones y flujos lingüístico-culturales y religiosos;
4) en ese mundo se respeta la diversidad política, cultural e ideológica, esta no desaparece;
5) existen múltiples centros de cultura y de poder, ubicados regional o localmente, y
6) la difusión de ideas e instituciones no deriva de la imposición pura y simple o de la adopción generalizada de ideas extranjeras, sino de la localización, de manera que las ideas e instituciones extranjeras no eliminan o desplazan a las identidades locales, sino que pueden legitimarlas e incluso reforzarlas (Acharya y Pardessi, 2025: 39).

Dicho de otra manera, lo que reivindica Acharya, en este caso junto a Pardessi, es un sistema y orden internacional no hegemónico, puesto que el mundo multiplex se concibe, frente otros sistemas regionales o internacionales concretos, como uno en

el que la adopción de reglas internacionales, la creación de instituciones y la gestión de los conflictos se diseñan y se aplican sin el liderazgo persistente y la influencia controladora de las potencias más fuertes[4].

Lo anteriormente expuesto nos ha permitido establecer el papel de la segunda fuerza motriz del uso de la expresión Sur Global: el papel combinado de visiones heterodoxas de la disciplina de las relaciones internacionales y de la reivindicación de una agenda y una agencia de los países del Sur, críticas con un sistema internacional y un orden liberal en cuya creación no participaron, y en la reivindicación de un nuevo tipo de orden, ofreciendo insumos tanto de visiones alternativas como de ejemplos ya existentes en tiempos pasados.

La definición y universo de actores del Sur Global

De los argumentos anteriores se deriva que la definición de Sur Global no puede limitarse a una lista de países, surgidos de los procesos de descolonización tras la Segunda Guerra Mundial, caracterizados por niveles de desarrollo diferentes a los países del Norte y localizados básicamente en zonas excoloniales de África, Asia y América latina. Esta expresión tiene un gran valor simbólico, que escapa a una enumeración de actores territoriales. Alude a la vez a un proceso de creación de identidad colectiva, cambiante y en progreso, y a una voluntad de agencia y de afirmación, a menudo coincidente, pero sin concertación previa entre dichos actores. Ambas están presentes en el uso performativo y aspiracional del término (Mahler, 2018). En la medida que el término alude a dos connotaciones críticas (la actualización y ampliación del programa aspiracional del Tercer Mundo en los años sesenta y el programa político de crítica y propuesta de cambio del orden internacional liberal), el Sur Global, siguiendo a Hurrell (2013: 206), no está compuesto únicamente de estados, sino que incluye también actores transna-

4. El libro citado, que sin duda alguna se convertirá en un texto de referencia en los próximos años, describe ese mundo multiplex, presente ya en muchos trabajos anteriores de Acharya, pero no se ocupa centralmente de este. Su objetivo es comparar el papel del poder y las ideas en dos momentos muy anteriores: el mundo mediterráneo estructurado a partir de la hegemonía de Roma; y el mundo del océano Índico antes de la colonización europea, con un sistema y un orden más abierto e inclusivo, sin dominación de ninguna potencia concreta. Los autores consideran que el modelo del océano Índico ofrece un marco muy útil para reconfigurar el orden mundial y acabar con el dominado por Occidente, por Estados Unidos. Y, en concreto, insisten en la viabilidad de aplicarlo para lograr paz y estabilidad en la región emergente del Indopacífico,

cionales y un conjunto de relaciones actitudes y prácticas entre esos actores estatales y transnacionales.

Por consiguiente, definiremos el Sur Global como una expresión paraguas que engloba a todos los actores, estatales y transnacionales, que asumen el proyecto político de proponer un sistema y orden internacionales diferentes al actual, basado en criterios de mayor equidad y toma en consideración de las posiciones e intereses de los actores situados en posición más desfavorecida. Este proyecto político ha pasado por tres fases diferentes pero interrelacionadas, a saber: a) descolonización y Guerra Fría, hasta 1989; b) globalización, entre 1990 y 2008; y c) el actual, iniciado en 2009 y caracterizado por el ascenso de diversas economías emergentes como grupo con intereses parcialmente coincidentes. En el transcurso de esas tres fases habrían actuado, citando la reciente visión del internacionalista chino Zhou (2024), primero como «rebeldes», luego como «participantes responsables» y actualmente como «actores activos» en el sistema.

La expresión tiene la ventaja de su flexibilidad, puesto que en términos estatales incluye países con diferentes niveles de riqueza, influencia y aspiraciones. Ello implica heterogeneidad, puesto que difícilmente pueden coincidir las visiones de Brasil o Níger. Estas, además, son dinámicas, como muestran –por razones diferentes– ejemplos como la creciente resistencia de Indonesia a tomar partido en la competencia entre China y Estados Unidos, la reorientación enormemente proestadounidense de la Argentina de Javier Milei, o los equilibrios de India para conciliar su tradicional solidaridad con los países poscoloniales y su decidido empeño de ser un actor global con vínculos sólidos con Estados Unidos.

Esos actores son ya una realidad geopolítica incontestablemente presente, aunque a menudo ha sido subestimada por muchos autores y también por países del Norte Global, o incluso por organizaciones de índole regional parcialmente supranacional como la Unión Europea (UE). Recordemos, como simple anécdota al respecto, que un reciente número de *Foreign Affairs* (mayo-junio de 2023) se dedicó a comprender y analizar las motivaciones del Sur Global pero, eso sí, lo tituló «el mundo no alineado». De todas formas, recientemente, y en el contexto de la posible victoria de Trump y su posterior asunción como presidente de Estados Unidos, algunos autores están afirmando que el Sur Global es el vencedor neto de los cambios en el poder global que se están dando en las dos últimas décadas. Se señalan cambios como la creciente influencia de las economías emergentes, el ascenso de China como gran potencia, las frecuentes tensiones entre Estados Unidos y sus aliados europeos y, en general, la competencia rampante entre esas grandes potencias (Spektor, 2025). Ello habría permitido a ese grupo heterogéneo de países, con una tenue y frágil identidad colectiva, crear nuevas coaliciones, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), seguir utilizando algunas antiguas como el G-77 y usar de manera cada vez más asertiva su mayoría numérica en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Destaquemos al respecto el papel de estos países, con diferencias de votación importantes en los últimos tres años, en las condenas de la Asamblea General a la agresión rusa contra Ucrania del 24 de febrero de 2022. O, también, las críticas a la actuación de los países del Norte en ocasión de la creación y distribución de vacunas en la pandemia de la COVID-19 (2020-2021). Y, por último, una iniciativa muy innovadora y prometedora, el modelo de capital híbrido del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), un método que permite a los países redirigir reservas de fondos no utilizados del Fondo Monetario Internacional (FMI) hacia ese banco, lo que multiplica su capacidad de ayudar a los países a gestionar sus deudas y a financiar proyectos cruciales de desarrollo y sostenibilidad. Por consiguiente, para analizar la dinámica cambiante del universo que compone el Sur Global, resulta necesario diferenciar las propuestas, discursos y votaciones en organizaciones internacionales (universales, regionales o de membresía reducida en función de la finalidad específica de la organización), por un lado; y prestar atención a la actuación de los países presentes en el G-77 o en la última versión de los BRICS, los BRICS+, por el otro. La razón de ello es que los BRICS, aunque no pueden confundirse con la totalidad del Sur Global, dada la presencia de grandes potencias como China o de potencias debilitadas como Rusia, constituyen la forma de agencia más destacada de los actores que comparten las aspiraciones de cambio del orden internacional que definen el proyecto político aspiracional del Sur Global. De ahí que nos ocupemos brevemente de ese grupo de países.

Resulta necesario diferenciar las propuestas, discursos y votaciones del Sur Global en organizaciones internacionales (universales, regionales o de membresía reducida en función de la finalidad específica de la organización), por un lado; y prestar atención a la actuación de los países presentes en el G-77 o en la última versión de los BRICS, los BRICS+, por el otro.

Han pasado dos décadas largas desde que Jim O´Neill (2001), un economista de Goldman Sachs, acuñó la expresión BRIC para referirse al espectacular crecimiento económico de Brasil, China, India y Rusia. El desarrollo formal tomó algo más de tiempo y ha pasado por diferentes fases. La primera se inició en 2006, aprovechando las reuniones de la Asamblea General de Naciones Unidas, y concluyó en la cumbre formal inaugural de 2009. Durante las negociaciones, se había producido una gran crisis financiera –aún no cerrada plenamente– que ni el FMI ni Estados Unidos vieron venir y fueron capaces de controlar. La segunda fase comenzó en 2011, con la incorporación de Sudáfrica, que dio lugar a las nuevas siglas, BRICS. Ya entonces, esta agrupación cubría más de un cuarto de la superficie terrestre y suponía algo más del 25% de su PIB, medido en términos de paridad de poder adquisitivo. Y la tercera fase se inicia en 2024, al hacerse realidad la ampliación a cinco países más (de los seis a los que decidieron admitir en la cumbre xv, en 2023): los BRICS+, que representan más del 36% del PIB mundial. En su primera cumbre (Ekaterimburgo, 2009), destacaron tres temas: cómo mejorar la go-

bernanza económica global, la reforma de las instituciones financieras y cómo mejorar la cooperación entre los cuatro países (Brasil, Rusia, India y China), los dos primeros afines con las aspiraciones del Sur Global. Pese a las dudas que se expresaron sobre su capacidad real de influencia, por su carácter laxo basado en coincidencias de agenda leves, su peso significativo e importancia han crecido fuertemente, coincidiendo con la crisis de la globalización que aceleró la pandemia.

Asimismo, los BRICS+ se han convertido en un bloque aspiracional, pero con una dinámica interna muy activa: cumbres anuales, proyectos diplomáticos ambiciosos, compromisos para implementar proyectos de infraestructura a gran escala en sus fronteras y también en las regiones de las que forman parte. Además, han establecido su propia institución para préstamos, el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD BRICS), fundado en 2014 con sede en Shanghái, del que pueden formar parte países que no son miembros de los BRICS. Medido simplemente en flujos financieros, en 2018, una década después del inicio de la crisis económica de las *subprime*, sus flujos de inversión financiera fueron el 19% del total, con una gran presencia de proyectos de infraestructura intensivos en capital.

Si se repasan las revistas de economía política internacional se comprueba que el debate importante no es ya sobre la influencia de la agrupación, algo que se da por descontado, sino sobre la forma en que esta se produce. Destacan dos grandes termas: la forma en que están cambiando las reglas y normas del sistema, desafiando la concepción dominante y occidental de las organizaciones internacionales, y el papel que están jugando y van a jugar en la gobernanza global. En suma, se trata de averiguar el impacto de su búsqueda de un orden multipolar y su contestación, de forma más o menos explícita, de los intentos de Estados Unidos y del resto de Occidente de seguir definiendo las reglas de juegos (Luckhurst, 2018). Y ello realizado con un equilibrio entre la búsqueda de liderazgos regionales y, al mismo tiempo, el imperativo de garantizar precauciones recíprocas, es decir, evitar que ningún país –y en particular China– tenga un papel de potencia dominante. En términos conceptuales, el universo del Sur Global debe prestar atención a más de un centenar de estados, a centros y grupos de investigación cada vez más especializados, que deben publicar revistas de primera línea, así como a muchos actores transnacionales. Pero, también, al comportamiento en la Asamblea General de Naciones Unidas (incluida su Presidencia a la que optan a menudo países del Sur), al papel no por antiguo y conocido menos importante del G-77 en muchos temas de la agenda internacional, y, finalmente, a los BRICS.

Especialmente importantes son las tres decisiones, en el contexto actual de la Presidencia de Trump, tomadas en la última cumbre de Kazán (2024) de los BRICS+. En primer lugar, la institucionalización de una categoría de «países asociados», a resultas de las dificultades derivadas de las últimas adhesiones (Egipto, Etiopía, Irán o Emiratos Árabes Unidos), que provocan un riesgo de disolución interna y de pérdida de control

de los cinco países fundadores[5]. Establecer la categoría de asociados permite resolver el debate interno y mantener el creciente interés que los BRICS generan en Asia (Indonesia, Malasia, Tailandia) y en África (Uganda, Nigeria). En suma, se avanza en la creación de una zona o región BRICS, esencialmente económica, pero con un guiño a la posibilidad de tener un papel más activo en la agenda política internacional, como puso de manifiesto la presencia del secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, en la cumbre. De incrementarse esa agenda política, la vinculación con la totalidad de los temas que interesan al Sur Global también aumentaría.

La segunda decisión fue de naturaleza esencialmente monetaria: la creación de un sistema de regulación y compensación del comercio, tanto dentro del grupo como en el marco de las relaciones comerciales entre este y los países asociados. Se le dio el nombre de «BRICS Clear» y tiene previsto utilizar la tecnología del *blockchain* y las criptomonedas. Podría constituirse en una alternativa al sistema más utilizado en el mundo (por más de 10.000 instituciones financieras) para transacciones transfronterizas, el SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*), supervisado por los bancos centrales de 10 países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Naturalmente es una iniciativa que interesa particularmente a Rusia y China y, en parte, a India, que está relacionada con declaraciones hasta el momento bastante retóricas de crear una alternativa global al uso del dólar en las transacciones comerciales. Está complementada con la creación de servicios específicos, por parte del propio grupo, para asegurar y reasegurar las transacciones comerciales, a un coste inferior al proporcionado por las sociedades occidentales. La posibilidad de que realmente se produzca un movimiento hacia la desdolarización ha generado ya comentarios muy negativos y amenazantes desde la Presidencia de Estados Unidos, en los primeros discursos de Trump al asumir el cargo.

La definición y el universo de lo que consideramos BRICS+ es cambiante, por lo que podría hablarse de un universo de geometría variable o de círculos concéntricos.

La tercera decisión significativa de la cumbre de Kazán, de la que todavía se dispone de muy poca información, es crear un mercado de los BRICS, para productos agroalimentarios, compitiendo con el mercado de Chicago –aunque siguiendo su modelo–. Habrá que esperar concreciones para poder hacer un análisis sólido y argumentado. Durante 2025, con la Presidencia de turno de Brasil que acogerá la próxima cumbre (la XVII), habrá que ver en qué quedan esas tres decisiones, que realmente a medio y largo plazo podrían tener un impacto muy significativo sobre el sistema monetario y económico internacional.

5. India y Brasil han sido siempre los miembros más reticentes a nuevas adhesiones, frente a la posición más favorable de China y Rusia.

Dada la parálisis de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la locura de aranceles y contraaranceles desatada por Trump desde abril de 2025, con su diplomacia basada en la coerción y en la búsqueda inmediata de contrapartidas, pudiera ser que se avanzara en la línea de convertir los BRICS+ en una institución abiertamente contraria al orden creado y dominado por lo que eufemísticamente se llama el Occidente Colectivo, algo que hasta el momento no ha sido. La incertidumbre es alta, pero de irse en esa dirección estaría más cerca lo que Jacques Sapir (2024) ha denominado la «posibilidad del fin del orden occidental».

Por consiguiente, hay que insistir en que la definición y el universo de lo que consideramos BRICS+ es cambiante, por lo que podría hablarse de un universo de geometría variable o de círculos concéntricos. El corolario metodológico es que, al observar el papel de los diversos actores estatales y transnacionales que lo conforman, deberemos precisar siempre en qué anillo, sección o conglomerado de actores nos encontramos o estamos analizando.

A modo de conclusión

Enunciaremos de forma sumaria las principales evidencias que se derivan del análisis forense realizado en este trabajo, sin comentarios adicionales.

1. La expresión Sur Global no solo puede mencionarse, algo consagrado ya, sino que es conveniente usarla, pero siendo consciente de que al hacerlo nos referimos a un concepto analítico con valor heurístico y a una realidad en construcción, derivada de la reconfiguración de una reivindicación aspiracional ya presente entre los años sesenta y ochenta.
2. Que sea un término esencialmente contestado solo exige –como sucede con todos ellos– precisar operativamente qué se entiende por este.
3. Existen dudas razonables sobre si es mejor hablar de «Sur Global» o simplemente de «Sur». Si se sigue usando Sur Global, la expresión más difundida, debe quedar claro que el adjetivo que alude al proceso de mundialización no es el componente semánticamente más importante del término.
4. Tras la expresión subyacen dos fuerzas motrices diferentes. La primera es la conciencia emancipadora militante y el intento de establecer redes mundiales de solidaridad política y proyectos de transformación del Tercer Mundo, ya no en clave territorial y de autosuficiencia, sino de creación de un nuevo orden internacional. La segunda, el impacto combinado de visiones heterodoxas de la disciplina de las Relaciones Internacionales y la reivindicación de la creación de un orden internacional nuevo, mediante mecanismos deliberativos y de consenso para crear sus normas y reglas.

5. Se ha definido el Sur Global como un término paraguas, que engloba todos los actores –estatales y transnacionales– que asumen como suyo el proyecto de construir un sistema y orden internacional diferentes al actual, en clave de mayor respeto a todos los actores.
6. Se ha delimitado el universo de actores que abarca como un grupo heterogéneo articulado en círculos concéntricos o anillos diferentes, con geometrías variables, que a menudo se expresan mediante el recurso a coaliciones antiguas (como el G-77), o creando nuevas, como los BRICS+.
7. Se ha resumido el proceso de creación en tres fases de los BRICS y se ha considerado uno de los subconjuntos que conforman el Sur Global, sin coincidencia plena en las agendas y con contradicciones respecto de las finalidades perseguidas entre ambos círculos.
8. A partir de las tres decisiones fundamentales tomadas en la cumbre de los BRICS+ de Kazan de 2024, se ha concluido, en función de cómo evolucione la implementación de estas, que existe la posibilidad de que realmente se refuerce el rol de esta agrupación como opositores al bloque occidental. Ello generaría una dimensión de actuación más política que la actual, predominantemente comercial y económica. Naturalmente, la evolución de las tensiones actuales entre las grandes potencias será un factor acelerador o mitigador de esa posibilidad.

En suma, el Sur Global es una realidad geopolítica indiscutible y perdurable. Académicos, centros de investigación, *think tan*k, decisores políticos y actores internacionales de todo tipo harían bien en no olvidarlo. Recordemos el célebre cuento más corto escrito en castellano, obra de Augusto Monterroso: «Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí». Lo mismo puede aducirse del Sur Global**.**

Referencias bibliográficas

Acharya, Amitav y Buzan, Barry. *The Making of Global International Relations. Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Acharya, Amitav y Pardessi, Manjeet. *Divergent Worlds. What the Ancient Mediterranean and Indian Ocen Can Tell Us about the Future of International Order.* New Haven: Yale University Press, 2025.

Austin, John L. *How to do things with words.* Oxford: Clarendon Press, 1962.

Badie, Bertrand. *La diplomatie de connivence. Les dérives oliggrchiques du système International*. París: La Découverte, 2011.

Badie, Bertrand. *Quand le Sud réinvente le monde. Essai sur la puissance de la faiblesse.* París: La Découverte, 2018.

Brandt, Willy. *North-South: a Programme for Survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Cambridge, MA: MIT Press, 1980.

Buzan, Barry y Acharya, Amita*, Re-imagining International Relations. Worlds Orders in the Thought and Practice of Indian, Chinese, and Islamic Civiizations.* Cambridge: Cambridge Uuniversity Press, 2022.

Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra* (J. Vidal, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

Foreign Affairs, vol. 102, n.º 3 (2023) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/issues/2023/102/3

Gallie,Walter B., «Essentially Contested Concepts». *Proceedings of the Aristotelian Society,* vol. 56, (1955-1956), p. 167-198.

Grosser, Pierre, «La réecriture de l'affirmation du Sud u XX siècle», en: Bertrand, Badie y Vidal, Dominique (coords.) *L´heure du Sud ou l´invention d´un nouvel ordre mondial.* París: Les liens que libèrent, 2024, p. 23-52.

Hurrell, Andrew. «Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World». *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 33, n.º 2 (2013), p. 203-221.

Kuhn Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago: Chicago University Press, 1962.

Luckhurst, Johathan. *The Shifting Global Economic Architecture. Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. Nueva York: Palgrave McMillan, 2018.

Mahler, Anne Garland. *From the Tricontinental to the Global South: Race, Radicalism, and Transnational Solidarity*. Durham: Duke University Press, 2018.

Mastermann, Margaret. «The Nature of Paradigm», en: Lakatos, Imre y Musgrave, Alan (eds.) en *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 59-89.

Nyerere, Juius. *The Challenge to the South: the Report of the South Commission*. Nueva York: Oxford University Press, 1990.

O'Neill, Jim. «Building better global economic BRICs». *Global Economics Paper Serie*s, n.º 66 (2001) (en línea) https://www.goldmansachs.com/pdfs/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf

Prashad, Vijay*, The Darker Nations: A People's History of the Third World*, Nueva York,The New Press, 2007

Prashad, Vijay. *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. Nueva York: Verso Books, 2012.

Sapir, Jacques. *La fin de l' Ordre Occidental*. París: Perspectives Libres, 2024.

Spektor, Matias. «Rise of the Noaligned. Who wins in a Multipolar World?». *Foreign Affairs*, vol. 104, n.º 1 (2025) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/united-states/rise-nonaligned-multipolar-world-matias-spektor

Tickner, Arlene b. y Smith, Karen. *International Relations from the Global South: Worlds of Difference*. Londres: Routledge, 2020.

Tomlinson, Bernard T. «What was the Third World?». *Journal of Contemporary History*, vol 38, n.º 2 (2003), p. 307-321.

Zhou, Guiyin. «Rise of Global South and changes in contemporary International order». *China International Strategy Review,* n.º 6 (2024), p. 58-77.

FOREIGN AFFAIRS
LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.

Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx

CONTENIDO GRATUITO Y NOTICIAS EN

Foreign Affairs Latinoamérica @ForeignAffairsL

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 31-50
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.31

¿Integración o fragmentación? América Latina y el orden liberal

Integration or fragmentation? Latin America and the liberal order

Paula Ruiz Camacho
Docente investigadora, Universidad Externado de Colombia.
paula.ruiz@uexternado.edu.co. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6848-9936

Cómo citar este artículo: Ruiz Camacho, Paula. «¿Integración o fragmentación? América Latina y el orden liberal». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 31-50. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.31

Resumen: Los supuestos analíticos en torno a Oriente y Occidente irrumpen como categorías clave para comprender y reinterpretar la transformación del orden liberal en la actualidad. No obstante, en medio de estos cambios políticos, (re)emerge el Sur Global como una metacategoría cuya naturaleza adopta múltiples roles. Desde una perspectiva histórica, este artículo analiza los hitos que han construido la noción del Sur Global en materia de cooperación y desarrollo, con un enfoque particular en América Latina. Se examina el lugar que ocupa la región en la reconfiguración del orden internacional, partiendo de la premisa de que las instancias de gobernanza regional más técnicas le permiten adaptarse a las confrontaciones hegemónicas mientras mantiene su autonomía. A pesar de las diferencias ideológicas, América Latina cuenta con organismos regionales de integración resilientes que le brindan opciones para afrontar los diversos desafíos globales.

Palabras clave: Sur Global, América Latina, gobernanza regional, desarrollo sostenible, cooperación, orden liberal, integración

Abstract: *Analytical assumptions regarding the East and West are emerging as key categories to understand and reinterpret the transformation of the liberal order underway. Amid these political changes, however, the Global South is (re)emerging as a meta-category whose nature takes multiple roles. From a historical perspective, this paper analyses the milestones that have formed the notion of the Global South in terms of cooperation and development, with a particular focus on Latin America. It examines the place that the region occupies in the reconfiguration of the global order, starting from the premise that the more technical levels of regional governance allow it to adapt to hegemonic confrontations while maintaining its autonomy. Despite ideological differences, Latin America has resilient regional integration bodies that provide it with options to tackle the various global challenges.*

Key words: *Global South, Latin America, regional governance, sustainable development, cooperation, liberal order, integration*

En los últimos años, los debates y publicaciones académicas sobre la transformación del orden liberal han aumentado significativamente. Este artículo aborda algunos de estos análisis, centrándose en las dinámicas que han reconfigurado este orden y el rol emergente del Sur Global en dicho proceso. Desde distintas perspectivas, examina la policrisis por la que transita el siglo XXI, entendiendo por esta «la combinación de crisis en distintos sistemas globales interdependientes (…) cuyas causas están entrelazadas, que tienen efectos en cascada que se extienden a todos esos sistemas» (Sanahuja, 2024: 268). Estas crisis se manifiestan de manera particular en los países del Sur Global, reflejándose, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Aunque existe un consenso entre los académicos sobre la crisis que atraviesa el orden liberal (ibídem: 258), a este aún le falta una definición holística y precisa que lo caracterice de manera representativa. Por ello, muchos de los valores, normas y principios que han sustentado dicho orden liberal a largo de 80 años están siendo contestados, cuestionados y revisados (Ikenberry, 2011; Acharya, 2017; Sanahuja, 2013; Kundnani, 2017). Una forma de examinar y entender estos cambios puede ser a través de las dinámicas de la cooperación para el desarrollo, un campo en el que se observan transformaciones sistémicas en la forma de entender y ejecutar la cooperación. Kundnani (2017) propone analizar el orden liberal a través de tres categorías: seguridad, economía y derechos humanos. Así, siendo pilares del orden liberal, estas categorías son reevaluadas en el contexto apuntado de policrisis, y están presentes en las dinámicas de interacción de la cooperación internacional, ya que ayudar a crear entornos seguros brinda oportunidades económicas. Por tanto, para que se constaten estos tres factores se requiere mayor desarrollo.

Estas transformaciones tienen implicaciones significativas, especialmente para regiones como América Latina, que históricamente han participado en las estructuras de cooperación internacional y ahora enfrentan nuevos desafíos en un contexto global en cambio. Por ejemplo, la disminución en los flujos de cooperación para el desarrollo en los últimos años genera preocupación sobre sus posibles consecuencias en materia de seguridad, protección de derechos humanos y estabilidad económica (Schönrock y Surasky, 2024: 8). Y ello es así porque, aunque los países de la región no dependen exclusivamente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), estos recursos representan un complemento importante para los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.

Desde 1945, el sistema internacional se ha regido por normas e instituciones que le han dado el carácter multilateral, sosteniendo el orden liberal. Unas normas que se difunden principalmente a través de organizaciones internacionales (Finnemore y Sikkink, 1998). En materia de desarrollo, se evidencia en las organizaciones internacionales que, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establece los criterios de la AOD que se comparten e implementan hacia los países del Sur por medio de las normas creadas por el Comité de Ayuda del Desa-

rrollo (CAD) de la misma organización (OECD, s.f.). La existencia de estas organizaciones y su rol en la formación de normas parten de diversas interpretaciones que conviven sobre lo que es y lo que representa el Sur Global –cuyos integrantes antes se denominaban países en desarrollo–. Para su análisis, Haug *et al.* (2021: 1.929) proponen tres interpretaciones clave: la primera, y quizás la más común, se basa en premisas socioeconómicas, vinculadas a la pobreza y la desigualdad; la segunda otorga un lugar al Sur Global a través de alianzas interregionales y multilaterales, mediante las cuales los países buscan fortalecer la cooperación entre iguales y alcanzar acuerdos que les beneficien, y la tercera interpretación concibe el Sur Global como un espacio de resistencia.

En medio de las vertiginosas transformaciones del orden liberal, las normas y estructuras de cooperación y desarrollo están siendo cuestionadas incluso por quienes las crearon[1]. Esto ha llevado a cambios radicales en áreas como los derechos humanos y la seguridad, con implicaciones significativas para los países del Sur Global, especialmente desde un enfoque de desarrollo humano a largo plazo. Estas transformaciones permiten analizar el Sur Global a través de las tres interpretaciones mencionadas. Sin embargo, no afectan de la misma manera a todos los países del Sur Global, lo que explica el enfoque particular que se atribuye al análisis en América Latina.

Con el propósito de responder a la pregunta de qué lugar ocupa América Latina en la (re)configuración del actual orden liberal, se toma como variable analítica la cooperación internacional para el desarrollo, la cual se entiende como un tema de la agenda internacional cuya práctica política y técnica se ha formado a partir de los pilares del orden liberal: seguridad, economía y derechos humanos. Así, el artículo se organiza en tres apartados. El primero presenta un panorama amplio sobre el Sur Global, analizando las dinámicas de cambio en el sistema de cooperación comprendiendo el rol del Sur Global en este contexto. El segundo examina el impacto de los cambios del orden liberal en materia de cooperación para el desarrollo en los países del Sur Global y, en particular, en América Latina. Finalmente, el tercero analiza la integración regional como un mecanismo que brinda opciones a la región para adaptarse a los cambios del orden liberal, manteniendo su autonomía frente a las dicotomías impuestas entre Oriente y Occidente que emergen en la segunda década del siglo xxi. El artículo concluye con reflexiones y preguntas que invitan a profundizar en el tema y abren nuevas líneas de investigación.

1. El 20 de enero de 2025, el secretario de Estado de Estados Unidos, Marco Rubio, anunció que, tras la orden ejecutiva para la reevaluación y realineación de la ayuda exterior de su país, se ponía en «pausa toda la ayuda exterior de Estados Unidos (…), iniciando una revisión de todos los programas de ayuda exterior para garantizar que sean eficientes y coherentes con la política exterior de Estados Unidos bajo la agenda *America First*» (Bruce, 2025).

El Sur Global y el orden liberal en transformación: una mirada desde la cooperación al desarrollo

Una de las transformaciones más significativas del orden liberal en las últimas décadas se ha manifestado en la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Desde hace más de seis décadas, los principios y prácticas que guiaron la creación de este sistema han sido objeto de profundas reflexiones, centradas en cómo hacer más eficaz la cooperación. Sin embargo, a pesar de los cuestionamientos sobre los resultados de la AOD para superar los problemas de desarrollo, su práctica política ha moldeado las relaciones de poder entre Norte y Sur e, incluso, entre Oriente y Occidente. Por ello, uno de los temas en que los países del Sur Global han tenido mayor participación dentro del orden liberal, establecido tras la Segunda Guerra Mundial, ha sido el de la cooperación y el desarrollo. Las interacciones promovidas tanto por el bloque occidental como por el oriental en esta materia han impactado la autonomía política de los países del Sur Global, por lo que de ahí surge el interés por comprender las dinámicas que, desde la cooperación, se han construido en torno al orden liberal. En este contexto, a partir de un análisis descriptivo, este apartado analiza los hitos históricos que han marcado la evolución de la cooperación al desarrollo, con especial atención al rol del Sur Global. Estos hitos responden a los pilares propuestos por Kundnani (2017) sobre los que, como ya se ha apuntado, se construye el orden liberal: seguridad, economía y derechos humanos. Se revisan cuatro hechos clave que han definido lo que aquí se denominará la arquitectura de la cooperación al desarrollo, destacando cómo estos hitos reflejan las asimetrías de poder y las dinámicas de reivindicación de los países del Sur.

El primer hito que marcó el futuro de los países en desarrollo fue el discurso del presidente Harry Truman en 1949 ante el Congreso de los Estados Unidos. En él, Truman introdujo por primera vez la idea de un mundo subdesarrollado (Chaturvedi *et al.,* 2012), estableciendo las bases para un sistema de ayuda vertical que se sustentó, principalmente, en el pilar económico, bajo el cual se justificó la intervención de Estados Unidos para «ayudar a los pueblos libres a labrar su propio destino según su propio camino» (Truman, 1949, citado en Sotillo, 2011: 103). A partir de entonces, se consolidó la idea de la existencia de países subdesarrollados que requerían apoyo económico de las potencias industrializadas para «transitar hacia una civilización industrial» (Escobar, 1988: 439). Esta narrativa no solo definió una nueva identidad para estos países, sino que también justificó la instrumentalización de la cooperación como herramienta de influencia política y económica (Lancaster, 2007). Esta primera aproximación ideológica refleja la construcción de un orden marcado por diferencias políticas y desigualdades sociales que se materializan en el plano económico (Antonini y Hirst, 2009; Chaturvedi *et al.,* 2012; Hönke *et al.,* 2023; Toussaint, 2006) y evidencian las jerarquías del sistema. Para

sustentarlo, se fortaleció la idea del desarrollo como instrumento para medir el éxito de las intervenciones, consolidando una estructura institucional que abarca «desde las instituciones de Bretton Woods hasta las agencias nacionales de planificación y desarrollo» (Escobar, 2005: 18), que se complementan con la creación de agencias de cooperación que, tanto del Norte como del Sur, interactúan alrededor de unas normas consensuadas para llevar a cabo el intercambio.

El segundo hito histórico fue la creación de la OCDE en 1961. Este hecho marcó la institucionalización de la cooperación al desarrollo, estableciendo normas y prácticas que guiarían las relaciones entre los países donantes y los receptores. La OCDE definió los criterios de la AOD y determinó quiénes serían los beneficiarios de la ayuda (OECD, s.f.), consolidando una estructura vertical en la que los países del Norte actuaban como donantes y los del Sur como receptores. Este hecho representa un punto de partida para que países del Sur, beneficiarios de AOD, pudiesen progresar y mejorar sus indicadores de crecimiento económico e impactar en asuntos sociales, ligados con la disminución de la pobreza y las desigualdades (Hulme, 2009), así como transitar hacia el desarrollo; en otras palabras, mejorar sus indicadores. Países que para la época eran considerados subdesarrollados, siguiendo el concepto de Truman, hoy son miembros del CAD, que es el órgano más importante dentro de la OCDE; tal es el caso de Corea del Sur. En la actualidad, este país está clasificado como de renta alta, es una de las economías más grandes del mundo (Metreau *et al.,* 2024) y, contrario a lo que sucede con otros países del CAD, su AOD en América Latina está aumentando[2]. Sin embargo, esta dinámica no fue exclusiva del bloque occidental. El bloque socialista también participó activamente en la transferencia de recursos financieros, aunque con un discurso centrado más en la solidaridad. Esta bipolaridad marcó el lugar de los países en desarrollo dentro del sistema internacional, dificultando su unificación como bloque y limitando sus avances en la reivindicación de sus intereses (Milani, 2018).

El siglo XXI emerge con la ampliación de temas en la agenda internacional, en la que nuevos actores, modalidades e interacciones definen una nueva arquitectura de la cooperación para el desarrollo, en la que América Latina no permanece ausente.

De manera complementaria, las estrategias emprendidas por ambos bloques se acompañaban de diversas iniciativas lideradas por las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial. Para 1969, por ejemplo, esta organización impulsó la creación de la Comisión del Desarrollo Internacional, que planteó el desarrollo como una empresa común. Para lograrlo, se establecieron criterios de medición promovidos por los países do-

2. En 2023, los países de América del Sur que recibieron mayor AOD por parte de Corea del Sur fueron en este orden: Ecuador, Paraguay, Perú, Colombia y Bolivia (OECD, 2025).

nantes (occidentales, miembros de la OCDE) de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) para AOD (García, 2007; Lancaster, 2007; Toussaint, 2006). Posteriormente, el segundo decenio de Naciones Unidas para el desarrollo (1971-1980) se enmarcó en la necesidad manifiesta por parte de los países del Sur de transformar el imperante orden económico internacional. En esa línea, la crisis del petróleo de 1973, por ejemplo, «reveló una fuerte e imprevista interdependencia entre los países del Norte y del Sur, fortaleciendo las demandas para establecer un nuevo orden económico internacional que solucionara las desigualdades estructurales» (Lemus, 2018: 41). No obstante, a pesar de dicho reconocimiento, no se llevaron a cabo mayores acciones que favorecieran la consolidación de entornos más equitativos o representativos de los países en desarrollo, que incluso superaran la retórica. Frente a lo anterior, el devenir de la Guerra Fría fortalecía estructuras en asuntos de seguridad, bajo los que se justificó la presencia de regímenes militares en países del Cono Sur, por lo que la ayuda se condiciona alrededor de temas principalmente políticos, como fue el caso de América Latina (Zanatta, 2012).

Un tercer hito crucial se produjo en la década de 1980, que se caracterizó por la «fatiga del donante» (Ayllón, 2013; Chaturvedi *et al.,* 2012; Marín y Ruiz Camacho, 2017). Los países donantes, liderados por Estados Unidos, responsabilizaron a los países receptores de no implementar estrategias efectivas para su propio desarrollo, lo que llevó a una disminución de los flujos de AOD. Para 1976, la AOD ya representaba solo el 0,31% del PIB de los países de la OCDE, frente al 0,51% de 1961 (Milani, 2018). Paralelamente, los países del Sur atribuyeron su estancamiento económico a las políticas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington, que promovieron planes de ajuste estructural y profundizaron las desigualdades (Toussaint, 2006; Alonso y Ocampo, 2011). Este período también estuvo marcado por un debilitamiento de los espacios de discusión del Sur, en un contexto de grave crisis económica, en especial para los países latinoamericanos (SEGIB, 2018). Para Alonso y Ocampo (2011), lo que se hizo a través de este tipo de medidas fue ampliar la brecha entre países ricos y pobres, en especial en América Latina y el Caribe. Los debates generados sobre la eficacia de este tipo de medidas económicas también alcanzan el ámbito de la cooperación, que desde distintas orillas ideológicas y académicas cuestionan la eficacia de la cooperación como herramienta para el desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012; Deaton, 2015).

De esta forma llegamos al cuarto hito, marcado por el inesperado fin de la Guerra fría, a partir de la década de 1990, que redefinió las prácticas de cooperación dando lugar a una nueva arquitectura de la cooperación. Este período permitió a los países del Sur Global retomar las discusiones sobre la cooperación entre países en desarrollo, encontrar una identidad propia y definir intereses emancipatorios desde una perspectiva social (Milani, 2018). Las narrativas y modalidades de acción en el campo de la cooperación se diversificaron, sentando las bases para una nueva era en que el Sur Global comenzaba a desempeñar un rol más activo, a través de la práctica de modalidades complementarias a la AOD,

como la cooperación Sur-Sur (CSS)[3]. Así, el siglo xxi emerge con la ampliación de temas en la agenda internacional, en la que nuevos actores, modalidades e interacciones definen una nueva arquitectura de la cooperación para el desarrollo, en la que América Latina no permanece ausente. Algunos países de la región fortalecen sus estructuras institucionales en materia de cooperación, participan de manera más activa y se posicionan como socios donantes de CSS; tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, entre otros (SEGIB, 2018). Sin embargo, siguen replicándose prácticas de la cooperación Norte-Sur.

Estos cuatro hitos muestran cómo la cooperación al desarrollo ha evolucionado en el marco del orden liberal, reflejando las asimetrías de poder y las nuevas dinámicas de reivindicación del Sur Global. En el siglo xxi, esta arquitectura se ha ampliado con el auge de los BRICS y su influencia en las relaciones Sur-Sur. Ello será analizado en el siguiente apartado, con un enfoque particular en América Latina.

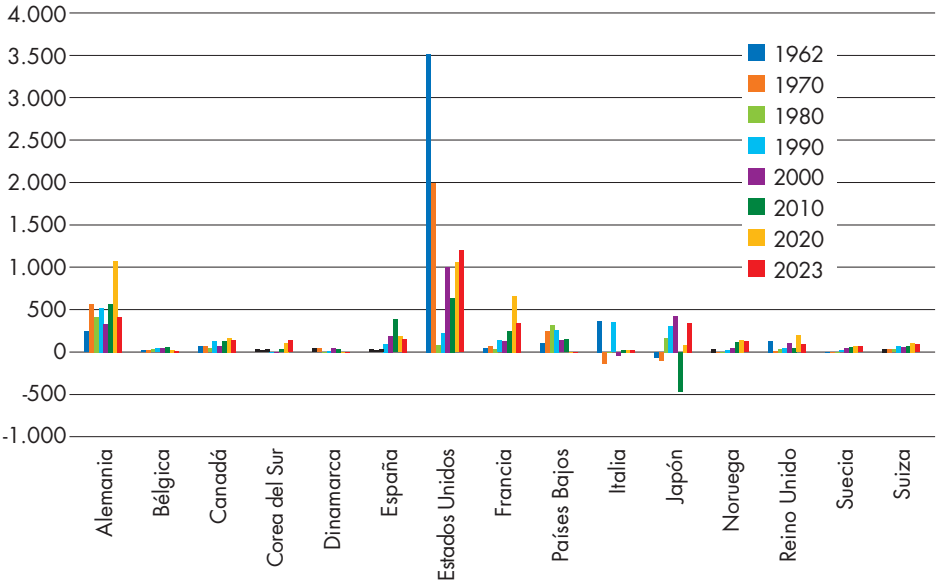
América Latina en la reconfiguración del sistema de cooperación al desarrollo

En el apartado anterior, se señaló que las normas e instituciones de la cooperación internacional se han difundido a través de organismos internacionales y agencias de cooperación de los países miembros de la OCDE. En este contexto, a finales de la década de los ochenta, América Latina comenzó a crear sus primeras agencias de cooperación[4], con el propósito principal de gestionar los flujos de cooperación provenientes de los países del Norte. Desde entonces, la región no solo ha sido receptora de cooperación, sino que también ha sido vulnerable a los cambios del sistema internacional, los cuales se reflejan en las fluctuaciones de los flujos de cooperación al desarrollo.

3. Los orígenes de la CSS como práctica entre países en desarrollo se remontan a 1978, cuando en el marco de Naciones Unidas se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), el cual reafirmó los principios de la cooperación entre pares, retomando los principios de solidaridad, horizontalidad y no injerencia en asuntos internos, establecidos tras la creación del Movimiento de los No Alineados en 1961 (Ayllón, 2013).
4. La primera en instaurarse fue la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en 1987; seguida de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) en 1990 –que en 2018 pasó a denominarse Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)–, y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) en 1996 –la actual Agencia Presidencial de Colombia (APC-Colombia) creada en 2011– al tiempo que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En el caso de esta última, sin embargo, sus marcos institucionales datan de 1998.

La AOD nació como un instrumento de la política exterior de los países donantes. Como señaló Morgenthau (1962), la ayuda externa funcionó como una especie de soborno durante la Guerra Fría, sirviendo como medio de disuasión para mantener la seguridad hemisférica alineada con los intereses de los Estados Unidos, el principal donante a nivel mundial. Esto encaja con el pilar de la seguridad propuesto Kundnani (2017) para entender el orden liberal. Sin embargo, aunque la cooperación para el desarrollo ha ampliado sus modalidades, actores y propósitos, casi 60 años después, la ayuda externa sigue estando supeditada a los intereses de los países occidentales. Un ejemplo de esto fue la orden ejecutiva firmada por el presidente Donald Trump el 20 de enero de 2025, en la que pidió reevaluar y reajustar la ayuda externa, afirmando que «es política de los Estados Unidos no desembolsar más ayuda exterior (…) de una manera que no esté plenamente alineada con la política exterior del presidente» (The White House, 2025). Este episodio marca un punto de quiebre en la percepción de la cooperación al desarrollo, aunque es importante señalar que el sistema ya venía transformándose desde hacía décadas, siendo más evidente en los últimos cinco años. En cualquier caso, este hecho ha acelerado su transición.

Figura 1. Principales cooperantes de AOD hacia América del Sur (1962-2023, distribución por décadas en millones de dólares)

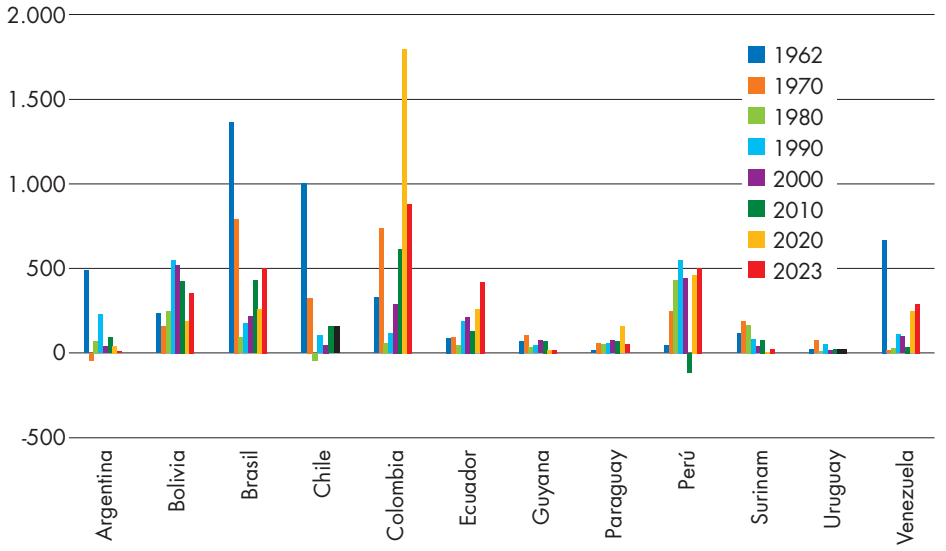


Nota: Los parámetros de construcción de la información se clasificaron por unidad de medida combinada: dólares en millones, 2022; Medida: Distribución de AOD; Donante: países del CAD.
Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2025).

A pesar de que los flujos de AOD para América Latina observan una tendencia a la baja, Estados Unidos sigue siendo el principal donante para la región. En el caso específico de la subregión suramericana, la figura 1 muestra el comportamiento de la cooperación durante un período de 61 años. Comienza en 1962, cuando los países de la región recibieron el primer flujo de ayuda, enmarcado en el programa de cooperación para el desarrollo de Estados Unidos, denominado Alianza para el Progreso, impulsado durante el gobierno de John F. Kennedy. Este programa finalizó una década después, al no ser renovado por los sucesivos presidentes estadounidenses (John F. Kennedy Presidential Library and Museum, 2021).

La figura 1 también muestra que los principales donantes en la región han sido Estados Unidos, Alemania, Francia, España y Japón. La relación de Japón con los países de la región comenzó en la década de los ochenta, la de España en los años noventa, y la de Corea del Sur en 2010, tras su ingreso al CAD. Además, se observan períodos de mayor dinamismo, explicados por las lógicas del orden internacional. Por ejemplo, en las décadas de 1960 y 1970, la presencia de Estados Unidos en materia de cooperación se intensificó debido al interés de contener la expansión del comunismo en la región (Ayllón, 2013); en otras palabras, para mantener *su* vecindario seguro.

Figura 2. AOD hacia los países de América del Sur (1962-2023, distribución por décadas en millones de dólares)

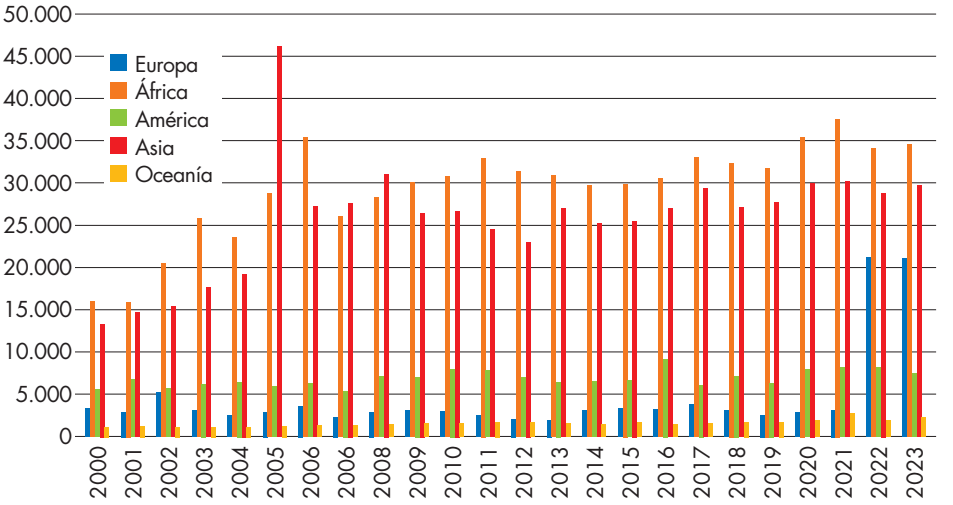


Nota: Los parámetros de construcción de la información se clasificaron por unidad de medida combinada: dólares en millones, 2022; Medida: Distribución de AOD; Donante: países del CAD.
Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2025).

En las dos décadas siguientes, como ya se ha analizado, la implementación del Consenso de Washington llevó a una disminución general de los flujos de cooperación. A escala internacional, el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética redirigieron los flujos de ayuda hacia países de reciente independencia. Sin embargo, en América del Sur, los países de la región Andina (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) recibieron mayores recursos de cooperación, destinados principalmente a proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, pero también, en el caso de Colombia, a apoyar el fortalecimiento del estado social de derecho y sus instituciones públicas, frente al auge de los cárteles de la droga (Tokatlian, 2011).

Una década después, con la llegada del nuevo milenio y la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la AOD es redistribuyó hacia otras regiones del mundo con necesidades más apremiantes. La mayoría de los países de América Latina empezaron a ser clasificados como países de renta media, lo que redujo su priorización en materia de cooperación al desarrollo. A excepción de 2020, en el contexto de pandemia, se ha observado una disminución constante en los flujos de AOD hacia la región, que en los últimos años se han redirigido principalmente a apoyar a Ucrania tras la invasión rusa en 2022. Este comportamiento se refleja en la figura 3.

Figura 3. Distribución de la AOD por regiones geográficas (2000-2023)



Nota: Los parámetros de construcción de la información se clasificaron por unidad de medida combinada: dólares en millones, 2022; Medida: Distribución de AOD; Donante: países del CAD.
Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2025).

En ese escenario, la región ha fortalecido la CSS, así como otras modalidades, como la cooperación triangular, la cooperación descentralizada y la cooperación privada, las cuales, en los últimos años, en especial la descentralizada, han cobrado relevancia[5] en la región. Aunque estas modalidades reflejan una mayor pluralidad de actores y mecanismos para el intercambio de experiencias y conocimientos, no suplen los flujos de AOD que los países de la región recibieron durante décadas. Por ello, se requieren nuevos instrumentos de financiación, inversión y cooperación, así como nuevos socios, agendas y capacidades que permitan fortalecer la presencia de la región en los actuales escenarios de transformación. Esta realidad también ha dado paso a la presencia de nuevos donantes emergentes del Sur, como Brasil, Turquía, India, Tailandia o Emiratos Árabes Unidos, que empiezan a tener mayor presencia en la región en proyectos para el desarrollo. Incluso países latinoamericanos como México, Colombia, Argentina o Chile han fortalecido su rol como socios donantes en el marco de la CSS.

Aunque la cooperación Sur-Sur, la triangular, la descentralizada u otras modalidades reflejan una mayor pluralidad de actores y mecanismos para el intercambio de experiencias y conocimientos, estas no suplen los flujos de AOD que los países de la región recibieron durante décadas.

Este apartado, con un enfoque particular en América Latina, pone de manifiesto cómo la evolución del sistema de cooperación para el desarrollo ha marcado las relaciones entre los países donantes y los países del Sur Global. En la actualidad, el orden liberal se transforma y la región debe buscar nuevos caminos de inserción que le permitan encontrar socios, alternativas y financiación. Como señala Lorenzini (2024: 17), alcanzar dicha autonomía «significa ampliar el margen de maniobra». En este sentido, a continuación se abordará la integración regional como una dimensión necesaria para el desarrollo autónomo de los países de América Latina, un proceso que requiere aumentar los recursos, reforzar la viabilidad colectiva y asumir los costos de la intervención (ibídem: 13).

5. La cooperación descentralizada es un instrumento que complementa la acción internacional de los gobiernos locales y regionales en pro de su desarrollo. De manera bilateral, o a través de redes de ciudades, estos gobiernos promueven el intercambio de recursos, buenas prácticas, políticas y experiencias. Para abordar este tema en profundidad, véase Fernández de Losada y Galceran-Vercher (2021).

América Latina y la integración regional en la reconfiguración del orden liberal

En este tercer apartado se examinará la gobernanza regional en América Latina para mostrar que, en la transformación del orden liberal, la integración y la cooperación son instrumentos clásicos y válidos que brindan oportunidades a los países de la región para avanzar en su desarrollo. Ello se debe, en parte, a la resiliencia de las instancias técnicas, tanto de los mecanismos como de los países miembros que, a pesar de las diferencias ideológicas y péndulos políticos por los que constantemente transitan, continúan avanzando. A lo largo de este análisis, se exploran diversos mecanismos de integración y se resalta el trabajo que algunos de ellos desarrollan desde un punto de vista más técnico que político.

Sin embargo, antes de seguir, cabe aclarar que en América Latina no existe un proceso de integración único, ello es impreciso. En la región coexisten 18 mecanismos de integración, a los que se suman otros de diálogo y concertación política, caracterizados por su flexibilidad y carácter coyuntural. Un ejemplo es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuya principal función es articular una voz en el ámbito internacional, promoviendo la unidad y la integración política, económica, social y cultural (CELAC, s.f.). No obstante, esta unidad no siempre se ha materializado, como se evidenció durante la III Cumbre Unión Europea-CELAC de 2023, en la que los países de la región no llegaron a consensos sobre temas coyunturales y neurálgicos de seguridad internacional como se esperaba que ocurriera (Frenkel, 2023). Por ello, es innegable que la región ha enfrentado dificultades en casi 80 años de integración, si se toma como punto de partida la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948; o 60 años, si se considera el Mercado Común Centroamericano (MCC) en 1961. Lo anterior explica que, desde este último, hayan surgido una docena de mecanismos, algunos de los cuales solapan sus funciones.

Para Tussie (2009), en América Latina no existe una entidad única y ordenada, sino múltiples proyectos que coexisten y compiten, ascendiendo, descendiendo o estancándose, lo que ha llevado a que la integración regional sea un proceso complejo, cambiante y en constante reconfiguración. Hurell (2010: 15), por su parte, define el regionalismo como un proceso compuesto por múltiples lógicas que interactúan y compiten entre sí: lógicas de transformación económica, competencia política-poder, seguridad e identidad. En ese sentido, en el marco de este análisis, al hacerse referencia al regionalismo se entenderá como el «conjunto de instituciones regionales en América Latina» (Nolte y Mijares, 2024) que han transitado por proceso dinámico y multifacético, compuesto por diversas lógicas que interactúan y, a menudo, compiten entre ellas. Por tanto, una de estas lógicas reconoce el factor geográfico como base para la identidad y la interacción regional. Como ejemplo de ello pueden mencionarse:

– Mercado Común Centroamericano (MCC): reúne a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la posterior incorporación de Belice, Panamá y República Dominicana.
– Comunidad Andina (CAN): creada en 1969, inicialmente como el Pacto Andino, y constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Venezuela; estos dos últimos se retiraron en 1976 y 2006, respectivamente.
– Mercado Común del Sur (Mercosur): Creado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, con la posterior incorporación de Venezuela (suspendida en 2016) y Bolivia (miembro desde 2024).
– Alianza del Pacífico (AP): Creada en 2011 por México, Colombia, Chile y Perú, países que comparten una frontera marítima hacia el pacífico. Cuenta con un país asociado, Singapur, y 61 estados observadores.

Estos mecanismos, inicialmente creados para fortalecer el comercio entre sus miembros, geográficamente cercanos, han ampliado sus funciones hacia el ámbito social y ambiental. A modo de ejemplo se puede mencionar el caso de la Alianza para el Pacífico, que con el propósito de facilitar la libre circulación de personas, en 2016 eliminó la visa de turismo y negocios para nacionales y residentes permanentes. Adicionalmente, ha implementado programas de voluntariado juvenil, programas de becas académicas, y la creación de programas dirigidos a fortalecer las habilidades comerciales de las mujeres, así como una hoja de ruta para la gestión sostenible de plásticos, aprobada en 2019, y cuya implementación ya empezó a darse al interior de sus estados miembros (Alianza del Pacífico, s.f.). En el marco de la CAN tenemos otro ejemplo, tras la implementación de la plataforma de información para la gestión del riesgo de desastres, en la que se ofrecen cursos de capacitación, financiación de proyectos dirigidos a la gestión de riesgo de desastres, y donde las partes comparten buenas prácticas en materia de prevención, con importantes desarrollos para las poblaciones beneficiarias (CAN, 2017).

En América Latina el concepto de región también trasciende el espectro geográfico, y se extiende a intereses políticos que, en la actualidad, son un factor tanto de unión como de desunión.

Sin embargo, en América Latina el concepto de región también trasciende el espectro geográfico, y se extiende a intereses políticos que, en la actualidad, son un factor tanto de unión como de desunión (Flemes, 2010). Al respecto podrían mencionarse:

– Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): creada en 2004 con un enfoque en la integración política y social. Un mecanismo creado como respuesta al auge de tratados de libre comercio que, en esa época, eran promovidos por Estados Unidos con algunos países de la región.

– Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): establecida en 2008 para fomentar la integración política, económica y social entre los países de América Latina. Sin embargo, las constantes tensiones políticas generadas por diferencias ideológicas y la falta de consensos llevaron a la organización a una profunda crisis institucional. En 2019, la mayoría de sus miembros anunciaron su retiro o denunciaron el tratado constitutivo. Su desintegración evidenció los problemas estructurales así como las tensiones políticas que estuvieron presentes a lo largo de su corta duración (Nolte *et al.*, 2022).
– Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR): fue creado en 2019 como una alternativa promovida por gobiernos de derecha a la debilitada UNASUR y con el fin de presionar la salida de Nicolás Maduro del poder en Venezuela.

Estos mecanismos reflejan la complejidad del regionalismo en América Latina. La integración latinoamericana ha pasado por diversas fases y procesos, en los que, adicionalmente, siempre ha estado presente el concepto de autonomía. Briceño (2013) clasifica los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe en tres modelos, dentro de los cuales se identifican los pilares sobre los que se consolida el orden liberal. El primero es de cohorte estratégico, en el cual están presentes todos aquellos mecanismos de integración que priorizan los asuntos comerciales, pues su principal objetivo es el de insertarse en la economía internacional; por ejemplo, el Mercosur en sus primeros años y la Alianza del Pacífico. Desde este modelo, se busca fortalecer los asuntos económicos, ampliando su espectro a asuntos de seguridad regional de lucha contra el contrabando y el narcotráfico, por ejemplo. Un segundo modelo, más propio de la primera década del siglo XXI y de cohorte social, en el que se identifican el respeto y la garantía de los derechos humanos, busca ir más allá de lo económico y aborda temas como educación, cohesión social, asuntos laborales o de seguridad; por ejemplo, el Mercosur (a partir de 2003), el ALBA, UNASUR, y la CELAC, o el Consenso de Brasilia, mecanismo creado en 2023. Y, por último, el modelo productivo, que fortalece políticas para el desarrollo de cadenas de valor con participación de actores privados; por ejemplo, el Mercado Común Centroamericano.

A pesar de las constantes crisis, principalmente de carácter político, la región ha mostrado una notable resiliencia al respecto; es decir, algunas organizaciones regionales han tenido la capacidad de «reaccionar y reanudar sus funciones tras una crisis» (Nolte *et al.*, 2024: 6). En este sentido, el trabajo que los órganos técnicos de los mecanismos de integración realizan, aún en momentos de crisis política, son claves para superar obstáculos y avanzar hacia nuevas estrategias de cooperación. En ese sentido, podría nombrarse, a modo de ejemplo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), creada en 2005 para apoyar la organización de Cumbres Iberoamericanas e impulsar la cooperación en educación, cohesión social y cultura (SEGIB, s.f.). No obstante, a lo largo de

los últimos años, ha trascendido sus funciones y ha logrado cohesionar a sus miembros alrededor de la sistematización de conceptos y criterios de medición alrededor de la CSS y la cooperación triangular, que los países de la región implementan. La sistematización de buenas prácticas a través de informes anuales permite conocer el verdadero estado de la cooperación entre los países de la región que, tras cada informe, buscan mecanismos para mejorar y fortalecer su cooperación[6].

Finalmente, para concluir este apartado, cabe destacar que, aunque la integración en América Latina es un proceso complejo y dinámico, marcado por múltiples lógicas y mecanismos que en ocasiones se traslapan, algunos de los organismos regionales han mostrado una notable capacidad de adaptación y resiliencia, lo que le ha permitido mantener su autonomía en un contexto global en transformación. Pese a los desafíos, tal puede ser el caso de Mercosur, Alianza del Pacífico, CAN, MCC, SEGIB, o, aunque no se mencionó, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SICA), mecanismo que avanza en materia de cooperación económica y técnica en la región. Así, la cooperación y la integración siguen siendo herramientas esenciales en América Latina para enfrentar los desafíos que impone el siglo xxi .

A modo de conclusión

Este artículo partió de la premisa de que el orden internacional, específicamente el orden liberal que se impuso tras la Segunda Guerra Mundial, y que se reafirmó después de la Guerra Fría (Sanahuja, 2024: 258), se encuentra en un proceso de transformación. Sin embargo, dada la ambigüedad en la definición de lo que constituye el orden liberal, el análisis se abordó desde la propuesta de Kundnani (2017) de entender este orden a través de tres pilares: seguridad, economía y derechos humanos. Estos tres pilares, utilizados aquí como variables de análisis, han servido como base para la construcción de normas, reglas e instituciones que han moldeado el sistema internacional.

En la actualidad, este orden liberal está experimentando una transformación multidimensional. Para comprender mejor este proceso, el artículo se ha centrado en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, analizando cómo, a lo largo de distintas décadas, diversas voces y enfoques han cuestionado un orden definido y construido

6. En la página web de la SEGIB se puede acceder a los 15 informes sobre los avances que la CSS ha tenido en la región. Los insumos ahí consignados son elaborados por los ministerios de relaciones exteriores de los estados miembros, así como por sus agencias o secretarias de cooperación respectivas (véase: www.segib.org).

por Occidente. Este orden, que no representa ni reconoce plenamente a todos los actores globales, ha impulsado la reconfiguración hacia un sistema más equitativo y representativo, que incorpora las perspectivas de un Sur Global creciente, heterogéneo y que busca que su pluralidad de experiencias y perspectivas sean tenidas en cuenta (Tickner y Smith, 2020) dentro del orden internacional.

Este proceso implica ampliar los diálogos para que el Sur Global pueda integrar su propia historia y experiencias en el orden internacional. Sin embargo, como señalan Hönke *et al.* (2023: 1), «la liminalidad del Sur Global pone de relieve cómo la construcción de las relaciones Sur-Sur y la invocación de las identidades del Sur han sido esfuerzos ambiguos e indeterminados». La consolidación de múltiples actores en el sistema internacional, o lo que se podría denominar «múltiples *sures*», incorpora diversas narrativas, identidades, valores y reivindicaciones, lo que promueve análisis más profundos sobre las prácticas sociales y políticas que emergen desde el Sur Global.

En las próximas décadas, América Latina debe avanzar hacia la convergencia de una agenda económica, que le permita tener un papel más activo en la provisión de cadenas de valor, pero sin dejar de lado la cohesión de políticas regionales que impacte en mayor medida en lo social y medioambiental.

En este contexto, de manera general, en el primer apartado se realiza un análisis de tipo descriptivo para comprender cómo los pilares del orden liberal –seguridad, economía y derechos humanos– permiten entender la evolución de la cooperación para el desarrollo en los países del Sur Global y, a continuación, bajo el supuesto de que el Sur Global es un conjunto heterogéneo y complejo de países, el análisis se centra en la práctica de la cooperación al desarrollo en América Latina.

El segundo apartado examina cómo las transformaciones del orden liberal han influido en la región durante más de dos décadas, reflejándose en la cooperación internacional. Estos cambios han llevado a los países de la región a adaptarse, diversificar y dinamizar alianzas entre países del Sur, e incluso a incorporar actores de distinta naturaleza para fortalecer su rol dentro de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo. Como señalan Russell y Tokatlian (2013: 173), la necesidad de diversificar, replegar y fortalecer la unidad colectiva, bajo la lógica de la autonomía, permite a los países fortalecer acuerdos interregionales, e incluso, para el caso que se analiza, de adaptarse de manera más eficaz a las transformaciones del orden liberal.

Finalmente, el tercer apartado analiza cómo los procesos de integración en América Latina, junto con el fortalecimiento de instancias técnicas, ofrecen alternativas para avanzar en un contexto de cambios globales. A pesar de los vaivenes políticos característicos de la región, los mecanismos de integración existentes, con una tradición institucional sólida, priorizan acciones, agendas y estrategias que facilitan la consolidación de América Latina como una región capaz de superar desafíos y proponer soluciones (Rugeles, 2024: 45).

Ante la pregunta propuesta inicialmente para entender el lugar que ocupa América Latina en la (re)configuración del actual orden liberal, este artículo concluye que, en defensa de su autonomía, la región ha jugado un lugar muy marginal. Sin embargo, a pesar de las complejidades y desafíos propios de la diversidad y características de su regionalismo, cuenta con organismos regionales resilientes. Por ello, la cooperación y la integración le han permitido a la región adaptarse y, someramente, contribuir a un sistema internacional más inclusivo y representativo.

Frente a los desafíos presentes, en las próximas décadas América Latina debe avanzar hacia la convergencia de una agenda económica, que le permita tener un papel más activo en la provisión de cadenas de valor, pero sin dejar de lado la cohesión de políticas regionales que impacte en mayor medida en lo social y medioambiental.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron y Robinson, James. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ediciones Deusto, 2012.

Acharya, Amitav. «An IR for the Global South or a Global IR?». *Global South Review*, vol. 2, nº 2 (2015), p. 175-177. DOI: https://doi.org/10.22146/global-south.28874

Acharya, Amitav. «After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order». *Ethics & International Affairs,* vol. 31, n.º 3 (2017), p. 271-285. DOI: https://doi.org/10.1017/S089267941700020X

Alianza del Pacífico. «¿Qué es la Alianza del Pacífico?», s.f. (en línea) https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/

Alonso, José Antonio y Ocampo, José Antonio (eds.) *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

Antonini, Blanca y Hirst, Mónica. «Pasado y presente de la cooperación norte-sur para el desarrollo». *Documentos de trabajo sobre cooperación Sur-Sur*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Interancional y Culto de Argentina, (marzo de 2009) (en línea) https://airamvl.files.wordpress.com/2015/03/cooperacion_sur_sur.pdf

Ayllón, Bruno. *La Cooperación Sur-Sur y Triangular ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: IAEN, 2013.

Briceño Ruiz, José. «Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina». *Estudios Internacionales,* vol. 45, n.º 175 (2013), p. 9-39. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352

Bruce, Tammy. «Implementing the President's Executive Order on Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid». *US Departmet of Sate*, Press Releases, (20 de enero de 2025) (en línea) https://www.state.gov/implementing-the-presidents-executive-order-on-reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/

CAN – Comunidad Andina. «Estrategia andina para la gestión del riesgo de desastres -EAGRD- Decisión 819», (2017) (en línea) https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2017522151956ESTRATEGIA%20ANDINA.pdf

Chaturvedi, Sachin; Fues, Thomas y Sidiropoulos, Elizabeth. *Development Cooperation and Emerging Powers. New Partners or Old Patterns?* Londres: Zed Books, 2012.

CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. «¿Qué es la CELAC?», s.f. (en línea) http://s017.sela.org/celac

Deaton, Angus. *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

Escobar, Arturo. «Power and visibility: Development and the Invention and management of the third world». *Cultural Anthropology*, vol 3, n.º 4 (1988), p. 428-443. DOI: https://doi.org/10.1525/can.1988.3.4.02a00060

Escobar, Arturo. «El postdesarrollo como concepto y práctica social», en: Mato, Daniel (coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de la globalización.* Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 17-31.

Fernández de Losada, Agustí y Galceran-Vercher, Marta (eds.) *Las ciudades en la gobernanza global ¿del multilateralismo a las alianzas multiactor?* Barcelona: CIDOB, 2021 (en línea) https://www.cidob.org/publicaciones/las-ciudades-en-la-gobernanza-global-del-multilateralismo-las-alianzas-multiactor

Finnemore, Martha, y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol, 52, n.º 4 (1998), p. 887-917.

Flemes, Daniel (ed.) *Regional Leadership in the global system. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* Londres: Routledge, 2010.

Frenkel, Alejandro. «La cumbre UE-Celac: ¿un acercamiento sin acuerdos?» *Nueva Sociedad*, (julio de 2023) (en línea) https://www.nuso.org/articulo/ue-celac/

García, Laura. «El derecho del desarrollo como base para la construcción del derecho al desarrollo». *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol, 5, n.º 9 (2007), p. 235-271.

Haug, Sebastian; Braveboy-Wagner, Jacqueline y Maihold, Günther. «The Global South in the study of World Politics: Examining a Meta Category». *Third World Quartely*, vol 42, n.º 9 (2021), p. 1.923-1.944. DOI: https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1948831

Hönke, Jana; Cezne, Eric y Yang, Yifan. «Liminally Positioned in the South: Reinterpreting Brazilian and Chinese Relations with Africa». *Global Society*, vol, 37, n.º 2 (2022), p. 1-28. DOI: https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2094222

Hulme, David. «The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise». *BWPI Working Paper*, n.º 100 (2009), p. 2-55 (en línea) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544271

Hurell, Andrew. «Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective», en: Flemes, Daniel (ed.) *Regional Leadership in the Global System*, Londres: Routledge, 2010, p. 15-27.

Ikenberry, John. «The Future of the Liberal World Order». *Foreign Affairs,* vol. 90, n.º 3, (2011), p. 56-68.

John F. Kennedy Presidential Library. «Alliance for Progress», (15 de diciembre de 2021) (en línea) https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/jfk-in-history/alliance-for-progress

Kundnani, Hans. «What is the Liberal International Order?». *The German Marshall Fund of the United States (GMF)*, (3 de mayo de 2017) (en línea) https://www.gmfus.org/news/what-liberal-international-order

Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

Lemus, Daniel. «La Ayuda Oficial al Desarrollo como una práctica hegemónica (1945-2000)». *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, n.º 120 (2018), p. 29-50 (en línea) https://www.cidob.org/publicaciones/la-ayuda-oficial-al-desarrollo-aod-como-una-practica-hegemonica-1945-2000

Lorenzini, María Elena. «Bringing visibility to Latin American autonomists: a comparison between Jaguaribe and Puig». *International Affairs,* vol. 100, n.º 1, (2024), p. 7-24. DOI: https://doi.org/10.1093/ia/iiad293

Marín, Erli Margarita y Ruiz Camacho, Paula. *Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

Metreau, Eric; Young, Kathryn y Eapen, Shwetha. «Clasificicación de países del Banco Mundial por nivel de ingreso correspondiente a 2024-2025». *Banco Mundial*, Blogs, (1 de julio de 2024) (en línea) https://blogs.worldbank.org/es/opendata/clasificacion-de-paises-del-banco-mundial-por-nivel-de-ingreso-2024-25

Milani, Carlos. *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris Editora, 2018.

Morgenthau, Hans. «A Political Theory of Foreign Aid». *The American Political Science Review*, vol. 56, n.º 2 (1962), p. 301-309. DOI: https://doi.org/10.2307/1952366

Nolte, Detlef y Mijares, Victor. «Unasur: una perspectiva analítica ecléctica de su desintegración». *Colombia Internacional*, n.º 111 (2022), p. 83-109. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint111.2022.04

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. «DAC2A: Aid (ODA) disbursements to countries and regions», (17 de febrero de 2025) (en línea) https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Aid%20%28ODA%29&pg=0&hc[Measure]=&snb=31&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_DAC2%40DF_DAC2A&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.2&dq=.DPGC..USD.Q&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. «Official Development Assistance (ODA)», s.f., (en línea) https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm

Rugeles, Andrés. *América Latina: La visión de sus líderes*. Bogotá: Planeta, 2024.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 104 (2013), p. 157-180 (en línea) https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-y-su-gran-estrategia-entre-la-aquiescencia-y-la-autonomia

Sanahuja, José Antonio. «Narrativas del multilateralismo: ´efecto Rashomon´ y cambio de poder». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 101 (2013), p. 27-54 (en línea) https://www.cidob.org/publicaciones/narrativas-del-multilateralismo-efecto-rashomon-y-cambio-de-poder

Sanahuja, José Antonio. «Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición», en: Marrero Rocha, Inmaculada (ed.) *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo* Madrid: Tirant Lo Blanch, 2024, p. 255-296.

Schönrock, Philipp y Surasky, Javier. «LAC of multilateral leadership?». *Konrad Adenauer Foundation* y *Cepei*, (2024) (en línea) https://cepei.org/wp-content/uploads/2024/06/Web-LAC-of-multilateral-leadership-2024.pdf

SEGIB – Secretaría General Iberoamericana. *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2018 (en línea) https://www.segib.org/wp-content/uploads/10CSS-SEGIB_ES_PT.pdf

SEGIB – Secretaría General Iberoamericana. «Cooperación Sur-Sur y Triangular», s.f. (en línea) https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/

Sotillo, José Ángel. *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid, Catarata, 2011.

The White House. «Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid», (20 de enero de 2025) (en línea) https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/

Tickner, Arlene, y Karen Smith. *International Relations from the Global South*. Londres: Routledge, 2020.

Tokatlian, Juan Gabriel. «La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia», en: Borda, Sandra; Bell, Gustavo; Gómez, Hernando José; Ramírez, Socorro; Reina Mauricio; Reyes Camilo y Tokatlian, Juan Gabriel. *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011, p. 373-398.

Toussaint, Eric. *Banco Mundial el golpe de Estado permanente*. Madrid: El Viejo Topo, 2006.

Tussie, Diana. «Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects». *Review of International Studies*, vol. 35, (2009), p. 169-188. DOI: https://doi.org/10.1017/S026021050900847X

Zanatta, Loris. *Historia de América Latina. De la Colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 51-75
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.51

Fecha de recepción: 14.10.24
Fecha de aceptación: 15.01.25

Transformaciones del poder nacional en el Sur Global: un análisis desde el *World Power Index* (1992-2022)

Changes in national power in the Global South: examining the World Power Index (1992-2022)

Daniel Morales Ruvalcaba
Profesor asociado, Sun Yat-sen University (China).
demgdl@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4304-3831

Cómo citar este artículo: Morales Ruvalcaba, Daniel. «Transformaciones del poder nacional en el Sur Global: un análisis desde el *World Power Index* (1992-2022)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 51-75. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.51

Resumen: Este artículo examina la evolución del poder nacional en el Sur Global entre 1992 y 2022, empleando el *World Power Index* (WPI) como herramienta de medición cuantitativa y longitudinal. Mediante un análisis sincrónico en cuatro momentos clave –1992, 2001, 2010 y 2022–, se identifican dos dinámicas principales: a) patrones de concentración, con el ascenso del bloque BRICS (con China a la cabeza) y, con menor protagonismo, países como Arabia Saudí, México, Emiratos Árabes Unidos y Argentina; b) patrones de dispersión, evidenciando retrocesos significativos en regiones como África Subsahariana, las islas del Pacífico, América Central y el Caribe. Los resultados reflejan tanto el dinamismo como la desigualdad en la distribución del poder nacional. Este trabajo cubre un vacío en la literatura al proporcionar un estudio empírico y sistemático sobre la evolución del poder nacional en el Sur Global desde el fin de la Guerra Fría.

Palabras clave: poder nacional, Sur Global, *World Power Index*, multipolaridad, BRICS

Abstract: *This paper examines the evolution of national power in the Global South between 1992 and 2022, using the World Power Index (WPI) as a quantitative and longitudinal measuring tool. A synchronic analysis at four key moments – 1992, 2001, 2010 and 2022 – identifies two main dynamics: first, patterns of concentration with the rise of the BRICS bloc (headed by China) and, less prominently, countries such as Saudi Arabia, Mexico, the United Arab Emirates and Argentina; and second, patterns of dispersion, revealing significant falls in regions such as sub-Saharan Africa, the Pacific Islands, Central America and the Caribbean. The results reflect both the dynamism and unevenness of the distribution of national power. The study fills a gap in the literature by providing an empirical and systematic analysis of the development of national power in the Global South since the end of the Cold War.*

Key words: *national power, Global South, World Power Index, multipolarity, BRICS*

En las últimas tres décadas, el sistema internacional ha experimentado profundas transformaciones en la distribución del poder nacional, particularmente en el Sur Global. Desde el fin de la Guerra Fría, los países de esta región han enfrentado importantes desafíos, como crisis económicas, conflictos armados y desastres naturales, que han alterado sus capacidades nacionales. No obstante, algunos estados han registrado incrementos significativos en su poder nacional, consolidándose como potencias regionales y, en ciertos casos, proyectándose a nivel global. Ejemplos emblemáticos de esta dinámica son el ascenso de China e India, el resurgimiento de Rusia y la consolidación de Brasil, Arabia Saudí, Turquía o Sudáfrica como actores clave. Sin embargo, las desigualdades persistentes continúan limitando el desarrollo del resto de países del Sur Global, lo que resalta la importancia de analizar los patrones y desplazamientos del poder en esta región.

A pesar de la creciente atención académica hacia los países emergentes y la cooperación Sur-Sur, existe una carencia de estudios sistemáticos que adopten un enfoque cuantitativo y longitudinal sobre el poder nacional en el Sur Global.

En este contexto, estudiar la distribución del poder nacional en el Sur Global es esencial para comprender las tendencias recientes en las relaciones internacionales y su impacto en el equilibrio geopolítico del siglo xxi. A pesar de la creciente atención académica hacia los países emergentes y la cooperación Sur-Sur (Gray y Gills, 2017), existe una carencia de estudios sistemáticos que adopten un enfoque cuantitativo y longitudinal sobre el poder nacional en el Sur Global. Este vacío es significativo, ya que gran parte de la literatura se enfoca en las grandes potencias del Norte Global, subestimando el papel de países medianos y menores en la reconfiguración del sistema internacional. La presente investigación busca llenar este vacío mediante un análisis integral.

El objetivo principal es identificar los patrones de concentración y dispersión del poder nacional en el Sur Global desde el fin de la Guerra Fría. El análisis se basa en un enfoque teórico que integra tres corrientes fundamentales de las teorías de relaciones internacionales: el realismo, que resalta la importancia de las capacidades materiales; el liberalismo, que enfatiza las capacidades inmateriales y la interdependencia; y el enfoque neomarxista, que subraya el papel de las capacidades semimateriales en la acumulación de poder. La herramienta clave utilizada en el estudio es el *World Power Index* (WPI), un índice cuantitativo construido sobre dicho marco teórico, que permite medir estas tres dimensiones del poder nacional en 140 países del Sur Global. Adicionalmente, se emplea un análisis sincrónico en momentos históricos relevantes, capturando así las variaciones temporales en la distribución del poder.

El artículo se estructura en seis secciones: la primera aborda la construcción del concepto de Sur Global y explica por qué este estudio adopta una definición amplia del término; la segunda describe el enfoque metodológico, detallando los fundamentos del WPI y la selección de casos; y las cuatro secciones restantes presentan el análisis de las concentraciones y dispersión del poder nacional en cuatro momentos históricos: 1992, 2001, 2010 y 2022. Los resultados se exponen a través de mapas de calor, lo que ofrece una visualización innovadora de las concentraciones, dispersiones y desplazamientos geográficos del poder en el Sur Global.

Nociones de Sur Global: consideraciones para su delimitación

El concepto de Sur Global es objeto de numerosas interpretaciones debido a su naturaleza flexible y a la falta de una definición universalmente aceptada. Se puede abordar de dos formas: una en sentido estricto y otra en sentido amplio. En un sentido estricto, el Sur Global estaría determinado por criterios históricos, civilizacionales y socioeconómicos.

Desde la perspectiva histórica, el Sur Global ha sido objeto de siglos de colonización por las potencias del Norte, en un proceso que implicó no solo la explotación de recursos naturales y humanos en el pasado, sino que ha perdurado hasta la actualidad a través de nuevas dinámicas de apropiación de recursos y trabajo. Entre 1990 y 2015, el Norte Global se apropió de manera neta de 242 billones de dólares en recursos y trabajo del Sur Global, lo que representó una cuarta parte del PIB de los países del Norte (Hickel *et al.*, 2022). Esta herencia de explotación ha dejado una marca profunda de desigualdad y dependencia en las sociedades del Sur (Quijano, 1999; Lander, 2000; Amin 2005).

En términos civilizacionales, el Sur Global engloba a sociedades y regiones fuera de la civilización occidental, tal como la define Huntington (1996). Este enfoque, como argumenta Andrew Ehrhardt (2025: 212), pone de relieve la necesidad de pensar «más allá de los aspectos materiales de las relaciones internacionales y a reconocer que las sociedades tienen perspectivas divergentes sobre el significado de la existencia, la responsabilidad moral de los individuos en la sociedad e incluso el propósito de las comunidades que habitan». A pesar de su diversidad cultural, las civilizaciones no occidentales comparten una historia común de resistencia, forjando identidades propias que desafían el paradigma occidental dominante, en términos de modos de vida, sistemas de valores y conocimientos autóctonos (Preciado y Flores, 2024).

Desde la perspectiva socioeconómica, el Sur Global está compuesto principalmente por los países en desarrollo reconocidos por Naciones Unidas, incluyendo los países menos desarrollados (PMD), los países en desarrollo sin litoral (PDSL) y los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID). Estos países enfrentan desafíos profundos, como la pobreza generalizada, infraestructuras insuficientes y un acceso limitado a la tecnología, lo cual los coloca en una constante lucha por mejorar sus condiciones socioeconómicas.

Sin embargo, esta visión más cerrada o estricta –estrechamente relacionada con la idea del Tercer Mundo (Heine, 1991; Patel y McMichael, 2004)– excluye ciertos países que, aunque no cumplen con todos estos criterios, podrían considerarse parte del Sur Global. Por ejemplo, Rusia, con su pasado imperial y su relativamente alta capacidad industrial, no encaja de manera natural en la definición estricta del Sur Global (Kappeler, 2001; Kollmann, 2017). De manera similar, algunos países de Oriente Medio, como Qatar y Emiratos Árabes Unidos, no son clasificados en esta concepción del Sur Global debido a su riqueza per cápita, lo que complicaría la visión tradicional de este concepto (L'Hotellerie-Fallois y Serena, 2008). Este dilema lleva a una comprensión más amplia del Sur Global, que no solo incorpora los factores antes mencionados, sino también aspectos sistémicos y geopolíticos.

Aquí se adopta una definición amplia del Sur Global, considerando su posicionamiento tanto en términos históricos de colonización, civilizacionales en cuanto a las culturas no occidentales y socioeconómicos con países en desarrollo; así como sistémicos, con estados periféricos y semiperiféricos, y geopolíticos en su oposición al Norte Global.

Así, en un sentido amplio, el Sur Global se concibe también en oposición al Norte Global, de modo que, aunque Rusia no sea inherentemente parte del Sur Global, su postura geopolítica y su confrontación con las potencias occidentales la excluyen de ser considerada parte del Norte Global. En este marco, el Sur Global incorpora criterios sistémicos y geopolíticos, abarcando no solo al Tercer Mundo, sino también a integrantes de lo que en su momento fue identificado como el Segundo Mundo y que optan por no alinearse con las organizaciones del Norte Global o, en algunos casos, por competir abiertamente contra ellas.

Desde una perspectiva sistémica, el Sur Global engloba tanto a los estados periféricos, aquellos que ocupan posiciones marginales en el sistema internacional y cuya capacidad para influir en las dinámicas globales está severamente limitada (Prebisch, 1976; Evers, 1981; Sabrow, 2020), como a los estados semiperiféricos que, si bien disfrutan de un mayor nivel de desarrollo, también dependen de las dinámicas de los países centrales y de las coyunturas globales. De esta forma, es preciso reconocer que la idea de Sur Global constituye una macrocategoría útil de alto valor epistemológico (Berger, 2021), pero que puede variar según las dimensiones que se consideren.

Aquí se adopta una definición amplia del Sur Global, considerando su posicionamiento tanto en términos históricos de colonización, civilizacionales en cuanto a las culturas no occidentales y socioeconómicos con países en desarrollo; así como sistémicos, con estados periféricos y semiperiféricos, y geopolíticos en su oposición al Norte Global.

Metodología y casos de estudio

Para determinar cómo se ha distribuido y desplazado el poder en el Sur Global desde el fin de la Guerra Fría, es fundamental contar con un instrumento adecuado que permita apreciar el poder nacional a nivel mundial. A lo largo de las décadas, diversos índices han sido propuestos para medir el poder nacional[1]; sin embargo, en este estudio se opta por el *World Power Index* (WPI) por razones teóricas, espaciales y temporales, como se detalla a continuación.

El WPI integra las principales perspectivas de las teorías clásicas de relaciones internacionales –realismo, liberalismo e institucionalismo neoliberal, y marxismo– para abordar el concepto de poder nacional de manera multidimensional. Según el realismo/neorrealismo, el poder se vincula con la acumulación de recursos materiales, como la fuerza militar y la economía, los cuales son esenciales para garantizar la supervivencia de un Estado en el sistema internacional[2]. En contraste, el liberalismo/institucionalismo neoliberal subraya la importancia de la interdependencia y las instituciones internacionales como mecanismos clave para moldear el entorno global (Keohane y Nye, 1989), destacando las capacidades inmateriales –o lo que Nye denomina *soft power* (2004)– como elementos centrales en la configuración de la jerarquía internacional (Lake, 2009). Por su parte, la perspectiva neomarxista/sistemas-mundo pone énfasis en la acumulación de riqueza y el bienestar interno, considerando la desigualdad económica como el principal motor de las pugnas internacionales[3], y otorga una relevancia crucial a lo que puede considerarse como capacidades semimateriales, que integran la dimensión socioeconómica del poder nacional. El WPI sintetiza

1. Véanse: Kadera y Sorokin (2004); Haluani (2006); Hohn (2011); Bunyavejchewin y Thavornyutikarn (2024); Morales (2024: 46-51).
2. Véanse: Morgenthau (1949); Waltz (1979); Barbé (1987); Mearsheimer (2006).
3. Véanse: Hopkins y Wallerstein (1982); Babones y Chase-Dunn (2017); Kiely (2017).

estas tres visiones al incorporar indicadores materiales, inmateriales y semimateriales, lo que permite un análisis integral del poder nacional, superando enfoques unidimensionales y proporcionando una visión más completa del posicionamiento de los estados en la geoestructura internacional[4].

En términos espaciales, a diferencia de otros índices que se enfocan exclusivamente en grandes potencias, el WPI ofrece una cobertura más amplia al evaluar más de 175 estados, independientemente de su nivel de desarrollo o participación en la globalización. Esta amplitud es esencial para captar los desplazamientos de poder en el Sur Global, donde muchas naciones han sido tradicionalmente marginadas en otros análisis. En lo referente a su alcance temporal, el WPI cuenta con registros históricos que abarcan varias décadas, desde la Guerra Fría hasta el final de la pandemia de la COVID-19. Esta continuidad temporal permite analizar con detalle los cambios en la distribución del poder entre los países del Sur Global, facilitando la identificación de patrones y tendencias clave en la evolución de las dinámicas internacionales. Por dichas razones, el WPI resulta una herramienta robusta y multifacética para el análisis longitudinal del poder nacional, ya que ofrece una perspectiva holística que combina diversos enfoques teóricos, una cobertura espacial extensa y una continuidad temporal que permite observar las transformaciones del poder a lo largo del tiempo.

El *World Power Index* (WPI) sintetiza estas tres visiones al incorporar indicadores materiales, inmateriales y semimateriales, lo que permite un análisis integral del poder nacional, superando enfoques unidimensionales y proporcionando una visión más completa.

Ahora bien, como se mencionó previamente, esta investigación ha optado por una noción del Sur Global en sentido amplio. En ese sentido, para el relevamiento de casos, se consideran dos organizaciones internacionales clave: el Movimiento de los No Alineados (MNA) y el Grupo de los 77 (G-77). El primero, fundado en 1955 en la Conferencia de Bandung, surgió como una coalición de países que buscaban preservar su independencia durante la Guerra Fría. Aunque su relevancia disminuyó con el fin de la bipolaridad, ha experimentado un resurgimiento en el siglo xxi como foro de cooperación Sur-Sur. Por su parte, el G-77, fundado en 1964 por 77 países en desarrollo, se ha expandido hasta incluir a 134 miembros, convirtiéndose en la mayor coalición de países en desarrollo del mundo. Su principal objetivo es mejorar la capacidad de negociación

4. Véanse: Rocha y Morales (2018); Tomic y Radulovic (2023); Palacios *et al.* (2023: 13-15); Morales (2024).

de sus miembros en temas clave de la agenda internacional, como el comercio y la cooperación económica.

En total, se analizaron 140 países que son miembros u observadores de estas dos organizaciones, con algunas excepciones. Aunque el MNA no tiene criterios públicos detallados para la admisión de observadores, los principios de adhesión se basan en la soberanía, la no intervención y la no alineación con bloques militares, establecidos en los 10 Principios de Bandung. Los observadores incluidos en el análisis fueron Argentina, Armenia, Brasil, China, Costa Rica, El Salvador, Kazajstán, Kirguistán, México, Paraguay, Rusia, Tayikistán y Uruguay. Un caso particular es el de Turquía que, aunque no pertenece al G-77 ni al NAM, se incluyó por ser un actor relevante en el Sur Global. Su condición de potencia regional (Nolte, 2010; González y Donelli, 2021) y su posible incorporación al grupo BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) (The Associated Press, 2024), justifican su inclusión. En contraste, fueron excluidos Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Serbia y Ucrania, debido a su vinculación geopolítica con el Norte Global a través de su membresía en la OTAN o su proceso de adhesión a la Unión Europea (UE). Asimismo, se descartaron Corea del Norte y Nauru por la falta de datos disponibles en el WPI.

En las siguientes secciones se analizan las dinámicas de concentración y dispersión de poder en el Sur Global en cuatro momentos clave (1992, 2001, 2010 y 2022), presentando los resultados mediante mapas de calor. Para una evaluación más clara de los cambios en el poder, se utilizaron los valores máximos y mínimos registrados durante todo el período de análisis en lugar de los valores anuales específicos. Esta estrategia metodológica permite mantener un rango constante de comparación, lo que facilita una representación más precisa y consistente de las variaciones relativas de poder entre los países a lo largo del tiempo. El valor máximo (0,859) corresponde a China en 2022, y el mínimo (0,119) a Guinea-Bissau y Sâo Tomé y Príncipe en 2001 y 2010, respectivamente.

1992: redistribución de poder nacional y áreas de debilidad en el Sur Global al final de la Guerra Fría

El desmembramiento del bloque comunista (Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia) y la independencia de varios países bajo la supervisión del Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas transformaron la distribución global del poder a principios de la década de 1990. Esta reconfi-

guración del mapa mundial reflejó nuevas dinámicas geopolíticas, con algunos países emergiendo como potencias y otros entrando en períodos de inestabilidad y declive. La figura 1 refleja una clara concentración de poder (en azul) en torno a Rusia, Asia Central y Oriental, Oriente Medio y América Latina.

Rusia, tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, se encontraba en una posición ambigua. La caída del régimen soviético dejó al país con vastos recursos militares y un gran potencial industrial, lo que le otorgó una considerable influencia en la geopolítica mundial. Sin embargo, el colapso económico y social derivado de la transición hacia una economía de mercado y el vacío de poder generado por la disolución de la Unión Soviética iniciaron un proceso de debilitamiento (Tsipko, 1993; Glinski y Reddaway, 1998). A pesar de este declive, Rusia continuaba siendo un actor clave a nivel mundial, principalmente por su arsenal nuclear y su capacidad de influencia en las exrepúblicas soviéticas. Esto la posicionaba como una potencia no-occidental destacada, aunque más vulnerable y en una trayectoria descendente que se prolongaría durante los años siguientes.

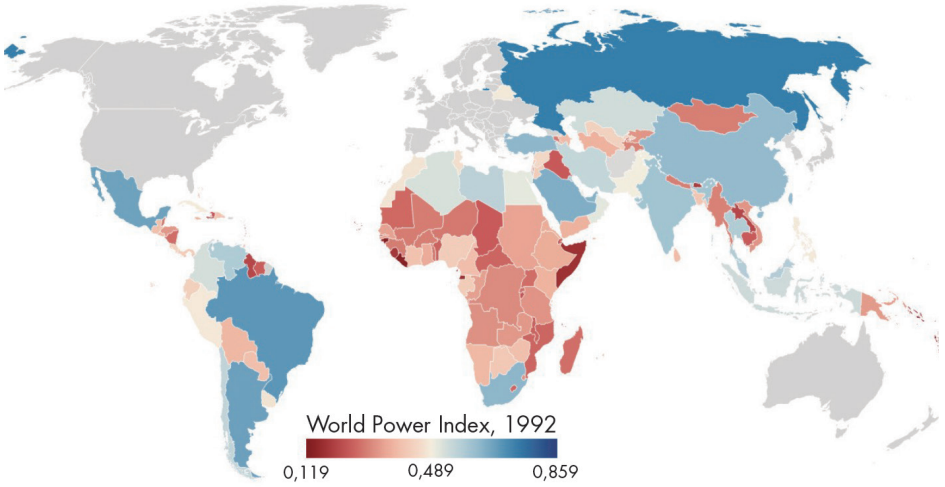
América Latina, tras superar la «década perdida» y los desafíos políticos heredados de los regímenes militares de los años ochenta del siglo pasado, inició un proceso de consolidación de su poder nacional, proyectándose como una de las áreas con mayor concentración de poder, con Brasil, Argentina y México a la cabeza. Ya por aquel entonces, Carsten Holbraad (1984: 87) escribía: «Solo Brasil y Argentina, desde su independencia en el siglo XIX, junto con México, han sido las principales potencias de América Latina». En efecto, Brasil se consolidaba no solo como la principal potencia regional (Selcher, 1981), sino también como la segunda mayor potencia del Sur Global. Argentina, por su parte, se posicionaba como la tercera mayor potencia del Sur Global, manteniendo elevados niveles de poder gracias, según Carlos Escudé (2012), a su relativa prosperidad entre 1880 y 1942, su aislamiento geográfico, un sistema educativo que fomentaba percepciones exageradas del esplendor argentino y una ideología ecléctica en sus relaciones interestatales. México, por otro lado, tras superar la crisis de la deuda de 1982, experimentó un fortalecimiento significativo de su poder nacional a inicios de los años noventa, impulsado por reformas económicas internas y una creciente estabilidad política. Gracias a esto, el país comenzó a ser percibido por su élite gobernante como un protagonista regional (González, 1983; Ojeda, 1985: 11-41).

En el continente asiático, China, India y Turquía se perfilaban como las principales potencias, aunque con trayectorias divergentes. China ya comenzaba a destacar como una potencia regional (Kim, 1992) gracias al significativo despliegue de sus capacidades nacionales tras la puesta en marcha de su reforma y la apertura económica, pero aún partía de una posición rezagada, ocupando en ese momento el noveno lugar entre las potencias del Sur Global. India enfrentaba una profunda crisis económica derivada de un déficit en la balanza de pagos y aún no lograba emerger,

aunque su tamaño demográfico y potencial industrial la convertían en un gigante imposible de ignorar (Lewis, 1991). No obstante, por delante de ambas, se encontraban las potencias de Asia Occidental, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, que, posicionados en el quinto y sexto lugar, sobresalían por su gran dotación de poder gracias a sus vastos recursos como exportadores de petróleo. Turquía, por su parte, pese a atravesar un período de inestabilidad política, ya sobresalía en 1992 como una potencia euroasiática con significativa relevancia geoestratégica (Onis, 1995).

En África Subsahariana, la Sudáfrica posapartheid no solo se consolidaba como la séptima principal potencia del Sur Global, sino que comenzaba a proyectarse como líder del continente africano al establecer, bajo el liderazgo de Nelson Mandela (1993: 87), que «las preocupaciones e intereses del continente africano deben reflejarse en nuestras decisiones», en lo que sería uno de los pilares de la nueva política exterior de su país.

Figura 1. Distribución del poder nacional en el Sur Global (1992)



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1 también destaca, en tonalidades rojas, las áreas y países con menor poder nacional en 1992, concentrados principalmente en la región insular del Pacífico, África Subsahariana, la península de Indochina, América Central y el Caribe. En el Pacífico, la limitada población, el reducido territorio y el escaso desarrollo industrial colocaban –a pesar de su importancia estratégica en la Cuenca del Pa-

cífico– a Kiribati, las Islas Marshall, Samoa, Tonga y Vanuatu entre los países con menor poder nacional y con escasa soberanía (Herr, 1988).

En África Subsahariana, la mayoría de los países no solo presentaban niveles de poder nacional por debajo de la media mundial, sino que también enfrentaban serias dificultades para consolidar sus estados-nacionales (Herbst, 1990). En la parte occidental del continente, Guinea-Bissau y Liberia ejemplificaban estados debilitados por la inestabilidad política y la corrupción endémica; mientras que, en la parte oriental, Somalia, devastada por la guerra civil, carecía de un Gobierno funcional, infraestructura y estabilidad social, mientras que las Comoras enfrentaban una constante inestabilidad política y una economía profundamente subdesarrollada.

En Asia, Mongolia, Bután, Laos y Camboya continuaban sufriendo las secuelas de la Guerra Fría. Con economías subdesarrolladas y regímenes políticos inestables, estos países carecían de una infraestructura adecuada, lo que limitaba de manera significativa su poder nacional. No obstante, destaca de manera especial el caso de Irak, que en décadas anteriores fue un actor relevante en el contexto de Oriente Medio –e incluso podría haber sido considerada una potencia subregional durante los años ochenta–, pero cuya situación cambió drásticamente tras la devastación causada por la Guerra del Golfo Pérsico, que provocó también un ajuste estratégico en la subregión (Varea, 1992).

En América Latina, Haití, Dominica y San Cristóbal y Nieves se encontraban entre las naciones más débiles, con economías pequeñas, limitada infraestructura y una alta dependencia de la ayuda internacional; y, en América Central, Nicaragua, aún en proceso de recuperación tras la guerra civil, enfrentaba serios desafíos económicos y políticos que obstaculizaban el desarrollo de sus capacidades nacionales.

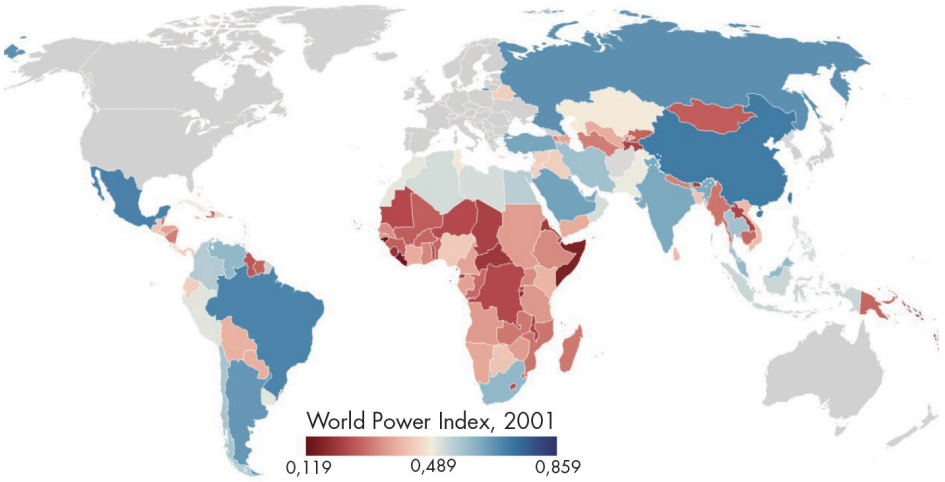
2001: inicios de la multipolaridad en el Sur Global

En los albores del siglo xxi, muchos países del Sur Global experimentaron alteraciones en su poder nacional como resultado de la crisis asiática de 1997 y el agotamiento del modelo neoliberal. Tal como se muestra en la figura 2, una década después de concluida la Guerra Fría, la multipolaridad del poder en el Sur Global comenzó a observarse. Sin duda, uno de los incrementos más destacados en este período fue el de China, que avanzó rápidamente en el ranquin global, superando a casi una decena de países y consolidándose como la principal potencia del Sur Global a partir de 2001. Aunque en ese momento aún no era percibida claramente como un *peer-competitor* por las grandes potencias del Norte Global, el incremento

del poder del gigante asiático impulsó una reconfiguración del orden regional en Asia, según Shambaugh (2004), al participar en organizaciones regionales, profundizar las relaciones bilaterales, expandir los lazos económicos en la región y reducir la desconfianza en el ámbito de la seguridad.

En América Latina, varios países continuaron consolidándose como potencias clave del Sur Global. México, tras superar la crisis económica de 1994, fortaleció su economía con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mejoró sus instituciones sociales y políticas, y avanzó en la consolidación de su democracia. Estos factores le permitieron superar a Argentina y disputar el liderazgo regional con Brasil (Rocha, 2003). Un caso destacado en la región fue Venezuela, cuyo poder nacional creció notablemente gracias a la estabilización de los precios del petróleo en los años noventa y a las reformas, aún moderadas, impulsadas por el recién electo presidente Hugo Chávez. Este contexto le permitió a Venezuela asumir un rol protagónico como potencia subregional en el Caribe (Gallari, 2002).

Figura 2. Distribución del poder nacional en el Sur Global (2001)



Fuente: Elaboración propia.

En Eurasia, Rusia, aunque se mantenía como la cuarta potencia del Sur Global, sufrió una notable disminución en su poder debido al caótico proceso de reformas de mercado implementadas durante el Gobierno de Borís Yeltsin, lo que

llevó a que algunos analistas la consideraran un «país normal» más dentro del sistema internacional (Shleifer y Treisman, 2005). En contraste, Turquía logró incrementar su poder gracias a una mayor estabilidad política y al fortalecimiento de sus instituciones nacionales; sin embargo, pese a estos avances, continuó ocupando la octava posición en el ranquin de potencias del Sur Global durante este período. Finalmente, otros actores relevantes del Sur Global a inicios del siglo XXI fueron India, que consolidó su posición en Asia Meridional, y en Oriente Medio, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, acompañados por Kuwait, Irán y Egipto, que aumentaron su poder nacional significativamente.

Si bien a inicios del siglo XXI se evidenciaba una tendencia hacia la multipolaridad, la figura 2 revela también una marcada precarización del poder nacional en varias regiones del Sur Global, donde muchas áreas enfrentaron serias limitaciones. En las islas del Pacífico, países como las Islas Marshall, Tonga, Islas Salomón y Vanuatu no presentaron disminuciones, pero tampoco incrementos, lo que las mantuvo entre las naciones con los niveles más bajos de poder nacional en el mundo. África Subsahariana, en cambio, presentó un panorama más crítico, con la mayoría de los países experimentando retrocesos importantes.

En África Occidental, Guinea-Bissau no solo continuó siendo uno de los países con menor poder nacional, sino que sufrió afectaciones significativas debido a la inestabilidad política, el conflicto interno y la falta de recursos; y Liberia, prácticamente sin mejoría durante la década de los noventa, siguió estando entre las naciones más débiles, arrasada por una prolongada guerra civil y la destrucción de su infraestructura. En África Oriental, Somalia vivió años de operativos militares fallidos, luchas entre facciones y separatismos, como el de Somalilandia, lo que redujo aún más su poder; mientras que Eritrea también emergió como uno de los países más débiles del mundo tras su independencia de Etiopía. A los casos anteriores se suman, en la zona de África Central, países como Chad, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Rwanda y Burundi que fueron severamente afectados por conflictos étnicos, inestabilidad política y masivos desplazamientos de personas. En términos generales, la reestructuración de la economía mundial de las décadas anteriores solo exacerbó la crisis en el continente africano, como lo señaló Arrighi (2002).

Otra región que evidenció retrocesos significativos fue la de los países de la antigua Unión Soviética. En este contexto, Bielorrusia experimentó una reducción en su poder nacional, aunque los retrocesos más pronunciados se registraron en Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán. Estos países, además de enfrentar los desafíos propios de la transición post-soviética, con instituciones debilitadas, corrupción y tensiones internas, se vieron gravemente afectados por la crisis financiera rusa, que agravó aún más sus dificultades económicas (Pastor y Damjanovic, 2009).

2010: el «ascenso del resto» y persistencia de desigualdades en el poder nacional del Sur Global

Si bien la primera década del siglo XXI planteó importantes desafíos para los países más débiles, también ofreció oportunidades a través del boom de las materias primas, las iniciativas de alivio de la deuda, la expansión tecnológica y una mayor integración comercial en el mundo. Así, la figura 3 evidencia un incremento generalizado del poder nacional en todo el Sur Global, fenómeno que algunos analistas describieron como el «ascenso del resto» (Zakaria, 2008: 1-5; Kenny, 2013; Zarakol, 2019). Desde una perspectiva regional, el aumento más notorio de la concentración de poder nacional se observó en América Latina, el Este y Sudeste Asiático, Oriente Medio, el Norte de África y el espacio post-soviético.

El bloque BRICS ha desempeñado un papel central en la configuración de un orden más multipolar en el Sur Global, con Brasil, Rusia, India y Sudáfrica liderando este cambio. Asimismo, aunque con menor visibilidad y protagonismo, países como Arabia Saudí, México, Emiratos Árabes Unidos y Argentina destacan por su importancia relativa.

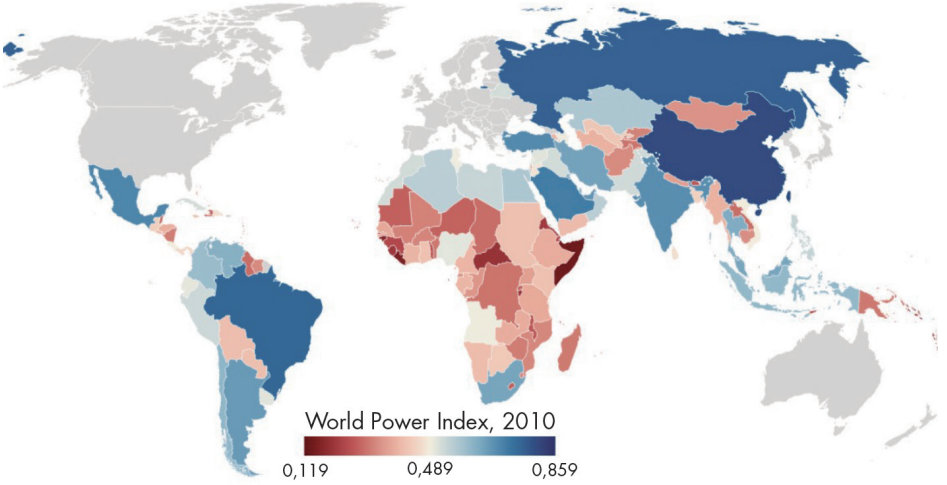
A nivel de países, el incremento fue particularmente significativo en Brasil, Rusia, India y China. Conscientes de su nuevo peso en el sistema internacional, estos países conformaron el bloque BRICS tras la cumbre de Ekaterimburgo en 2009, con el objetivo de influir en el orden mundial (Xing, 2014; Stuenkel, 2016; Rocha y Morales, 2025). Entre ellos, China destacó por su notable incremento, pasando del índice 0,718 en 2001 al 0,804 en 2010, el mayor aumento registrado por el WPI hasta la fecha, consolidándose como la principal potencia del Sur Global. Este ascenso fue impulsado por su rápido crecimiento económico, la mejora del bienestar de su población y el fortalecimiento de su *soft power*, reflejado en la celebración de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2008. Rusia también mostró una importante recuperación, alcanzando el segundo lugar en el ranquin del Sur Global, impulsada por la estabilización política bajo la Presidencia de Vladímir Putin y el aumento de los precios del gas entre 2002 y 2008.

En América Latina, Brasil experimentó un aumento significativo de su poder nacional, consolidándose como el principal líder regional. Sin embargo, México, pese a mantenerse entre las cinco principales potencias del Sur Global, mostró un ligero retroceso, lo que generó cuestionamientos sobre si había desaprovechado su oportunidad de afianzarse como una potencia emergente (Pellicer, 2013; Gómez, 2015). Argentina, aunque también mantuvo una posición relevante, enfrentó un complejo proceso de recuperación tras la crisis de 2001, con profundos cambios

que incluyeron la redefinición de su política exterior orientada a restablecer su posición internacional (Miranda, 2014). Asimismo, además de Venezuela, destacó el ascenso de Colombia y Chile (Ardila, 2014; Aya, 2022), cuyos incrementos reflejaron una mayor estabilidad y crecimiento económico en América del Sur.

En Asia, Arabia Saudí ascendió hasta posicionarse como la cuarta potencia del Sur Global –superada solo por China, Rusia y Brasil–, mientras que los Emiratos Árabes Unidos también registraron un notable incremento en sus capacidades nacionales; ambas naciones favorecidas por el auge de los mercados energéticos. Turquía continuó su trayectoria ascendente, fortaleciendo su papel como una potencia clave en Eurasia (Onis y Kutlay, 2013). Por su parte, India mostró un crecimiento importante hasta consolidarse como la principal potencia del sur de Asia y ocupar el séptimo lugar a nivel global dentro del Sur Global.

Figura 3. Distribución del poder nacional en el Sur Global (2010)



Fuente: Elaboración propia.

En África, el aumento del poder nacional fue particularmente notable en los *Big Five* –Argelia, Egipto, Etiopía, Nigeria y Sudáfrica– identificados por Cilliers *et al.* (2015). Sin embargo, durante este período, Angola destacó más que Etiopía debido a su rápido crecimiento, impulsado por el auge petrolero. Nigeria, favorecida por el incremento de su población y de los precios de los recursos energéticos, comenzó a generar debates sobre su posible predominio

en el continente (Ogunnubi y Okeke-Uzodike, 2016). Por su parte, Sudáfrica fortaleció significativamente su poder nacional, afianzándose como la principal potencia africana y el único país del continente en ser invitado a formar parte del G-20, lo que reafirmó su liderazgo y relevancia en el escenario internacional.

Como se mencionó, la figura 3 evidencia un incremento generalizado del poder nacional en todo el Sur Global. En ese contexto, algunas zonas previamente rezagadas –como África Subsahariana, el Pacífico insular, América Central y el Caribe– registraron mejoras, aunque también persistieron estancamientos e incluso retrocesos notables durante este período. En África Occidental, la República de Guinea vivió una década marcada por golpes de Estado, protestas masivas y conflictos internos que generaron un clima de inestabilidad, afectando gravemente su economía y debilitando sus capacidades nacionales. En África Oriental, Somalia continuó en una situación de caos, con una guerra civil prolongada y un colapso social que erosionaron aún más su precario poder nacional. No obstante, el mayor retroceso en el continente, e incluso a nivel mundial, lo registró Zimbabue, que sufrió una terrible crisis durante la primera década del siglo xxi (Raftopoulos, 2009): la hiperinflación –una de las más altas de la historia reciente–, el desempleo masivo, la corrupción y la mala gestión política del presidente Robert Mugabe (1981-2017) deterioraron drásticamente las capacidades nacionales del país.

Otra de las áreas que registró problemas durante esta década fue el Caribe. De manera especial, Jamaica enfrentó una combinación de problemas económicos, como la elevada deuda externa y la dependencia de remesas y turismo, que se combinó con problemas sociales como la violencia y el narcotráfico, todo lo cual debilitó su poder nacional. Igualmente, Las Bahamas, aunque mantuvieron altos ingresos por turismo y servicios financieros, sufrieron los efectos de la crisis económica global de 2008, que redujo considerablemente el flujo de turistas e inversiones extranjeras, impactando negativamente varias de sus capacidades nacionales ligadas a estos sectores.

2022: consolidación de Asia y desafíos emergentes para la multipolaridad en el Sur Global

La figura 4 muestra una tendencia continua hacia una distribución multipolar del poder nacional. En este contexto, Asia se consolidó como la re-

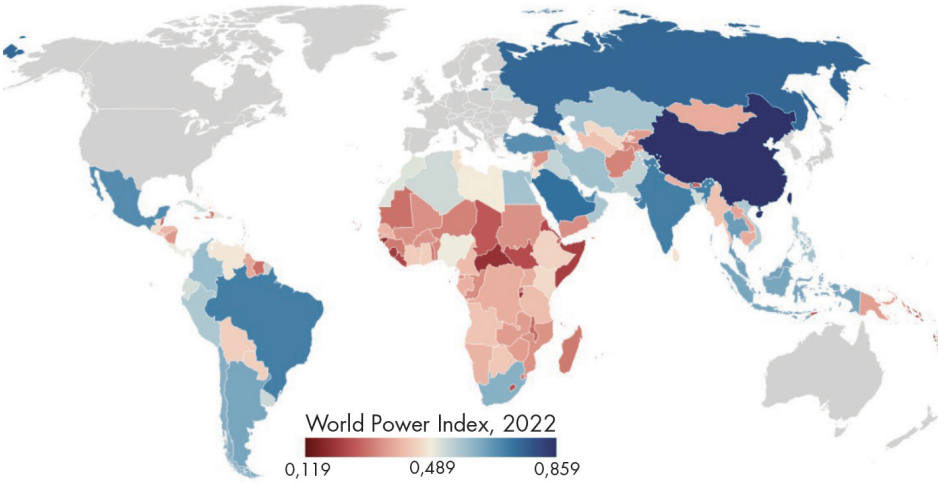
gión con mayor concentración de poder, con un crecimiento notable en su zona meridional, la península de Indochina y los países insulares del sudeste. En África, aunque el continente mantuvo los niveles más bajos de poder, se observaron mejoras relativas en la zona subsahariana. En contraste, América Latina y el Magreb, pese a conservar relevantes cúmulos de poder, sufrieron retrocesos.

China ya no solo continuó superando ampliamente el poder nacional del resto del Sur Global, sino que también se posicionó por encima de todos los países del Norte –exceptuando a Estados Unidos– por lo que ha sido percibida como un competidor directo (Zhao, 2019). India, por su parte, mantuvo un incremento gradual pero sostenido en su poder nacional, posicionándose como la quinta potencia del Sur Global. Además de estos, cabe destacar a Indonesia, Filipinas y, especialmente, a Vietnam, que aumentaron sus capacidades nacionales, consolidándose como potencias subregionales en el sudeste asiático. En Oriente Medio, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos continuaron reforzando su poder gracias a su dominio en los mercados energéticos. En contraste, Rusia, aunque mantuvo su estatus como la segunda potencia del Sur Global, experimentó una disminución durante esta década, en gran parte debido a la inestabilidad geopolítica y las sanciones impuestas tras la anexión de Crimea en 2014 (Wang, 2015).

China ya no solo continuó superando ampliamente el poder nacional del resto del Sur Global, sino que también se posicionó por encima de todos los países del Norte –exceptuando a Estados Unidos– por lo que ha sido percibida como un competidor directo.

De igual forma, África Subsahariana y América Latina experimentaron dificultades generalizadas en este período, aunque también hubo algunos avances. En el continente africano, destacaron, al occidente, las mejoras de Liberia y Guinea que, después de años de crisis, finalmente pudieron estabilizar sus gobiernos y atraer inversión extranjera en sectores estratégicos; al oriente, Etiopía experimentó un impulso a su poder nacional debido a la gradual pacificación, la creación de infraestructura y el incremento del comercio, posicionándose así como un socio de interés para los BRICS (Malik y Khadir, 2024); y, en la zona central, la República Democrática del Congo aumentó su poder tras lograr un mejor aprovechamiento de su recursos minerales. En el caso de América Latina, además de algunos avances discretos en América Central, el mayor incremento lo alcanzó Guyana gracias a la explotación de sus enormes reservas de petróleo descubiertas en 2015, lo que ha impulsado significativamente no solo su economía, sino otras de sus capacidades nacionales como las semimateriales.

Figura 4. Distribución del poder nacional en el Sur Global (2022)



Fuente: Elaboración propia.

La figura 4 revela asimismo nuevos retrocesos y dispersiones del poder nacional en varios países del Sur Global. Eventos como la Primavera Árabe (2011), el fin del superciclo de las *commodities*, la anexión rusa de Crimea y, especialmente, la pandemia de la COVID-19, tuvieron efectos prolongados que deterioraron significativamente el poder de varios países que, en décadas anteriores, habían destacado por su ascenso. A nivel mundial, los principales retrocesos se registraron en Asia: Siria, tras las protestas antigubernamentales de la Primavera Árabe, inició en 2011 una guerra civil de casi década y media que ha devastado sus capacidades nacionales; Libia, tras la muerte de Muamar el Gadafi, experimentó una profunda inestabilidad y una escalada de violencia política que no solo ha afectado gravemente el comercio exterior (especialmente no petrolero), sino también la producción per cápita y el desarrollo humano de su población; e Irán, que se ha visto debilitado por las sanciones internacionales, la inestabilidad política interna y las tensiones regionales (Moret, 2015).

En África, los países del Magreb experimentaron un retroceso en su poder nacional tras la Primavera Árabe, cuyo impacto se extendió a otras naciones del continente y repercutió en el sistema internacional (Grinin y Korotayev, 2012). Los casos más dramáticos fueron, en África Central, Angola, que sufrió una combinación de caída en los precios del petróleo, dependencia del crudo

y corrupción gubernamental; y, en el oriente del continente, Sudán, que no solo perdió gran parte de sus recursos petroleros y minerales con la secesión de Sudán del Sur en 2011, sino que sus capacidades nacionales se vieron aún más afectadas por la inestabilidad política y económica generada por la Revolución Sudanesa de 2018.

En el caso de América Latina, la región atravesó una «década perdida» en términos de poder nacional (Morales, 2023), con retrocesos particularmente notables en potencias como México, Colombia, Argentina y Brasil. No obstante, el caso más alarmante ha sido el de Venezuela, que desde 2013 ha sufrido uno de los procesos más drásticos y prolongado de erosión de capacidades nacionales a nivel mundial (López, 2018), cayendo del puesto 11 en 2001 al 42 en 2022 entre los países del Sur Global. Este deterioro regional ha contribuido a la creciente marginalización de América Latina en el escenario internacional (Schenoni y Malamud, 2021; Espinoza, 2024).

La principal contribución de este trabajo radica en su enfoque cuantitativo y longitudinal, que permite evaluar el poder nacional a lo largo de tres décadas en un ámbito escasamente tratado por la literatura existente.

Conclusiones

El análisis de la distribución del poder nacional en el Sur Global entre 1992 y 2022, basado en el WPI, revela dinámicas clave que contribuyen a comprender la reconfiguración del poder en el sistema internacional.

En términos de concentración de poder, el ascenso de China se destaca como uno de los fenómenos más relevantes. El crecimiento sostenido de sus capacidades materiales, semimateriales e inmateriales durante tres décadas le ha permitido consolidarse como la principal potencia del Sur Global, y superar, desde 2017, a todos los países del Norte Global, excepto Estados Unidos. Paralelamente, el bloque BRICS ha desempeñado un papel central en la configuración de un orden más multipolar en el Sur Global, con Brasil, Rusia, India y Sudáfrica liderando este cambio. Asimismo, aunque con menor visibilidad y protagonismo, países como Arabia Saudí, México, Emiratos Árabes Unidos y Argentina destacan por su importancia relativa dentro de esta región. No obstante, el estudio también ha identificado una notable dispersión del poder en varias áreas del Sur Global. África Subsahariana, las islas del Pacífico, América Central y el Caribe permanecen rezagadas, con índices de poder consistentemente bajos. Estas regiones enfrentan desafíos persistentes, como la inestabilidad política, la insufi-

ciencia de infraestructura, las dificultades económicas y una alta vulnerabilidad a fenómenos ambientales. A pesar de algunos incrementos en sus capacidades nacionales, los países de estas zonas continúan encontrando serias limitaciones para proyectarse en el escenario internacional.

La concentración y dispersión del poder nacional revelan también la persistente desigualdad entre las regiones del Sur Global, con la aparición de zonas intermedias que reflejan dinámicas diferenciadas. Mientras los países de Asia Oriental y Meridional tienden a consolidar sus capacidades nacionales, en África Subsahariana y América Latina se evidencian retrocesos significativos en algunos casos. El análisis de estas dinámicas evidencia que la distribución del poder en el Sur Global no es homogénea y su evolución responde a contextos históricos, económicos y políticos específicos.

Este análisis subraya la importancia de emplear un enfoque longitudinal que permita captar dichas transformaciones a lo largo del tiempo. En este sentido, la principal contribución de este trabajo radica en su enfoque cuantitativo y longitudinal, que permite evaluar el poder nacional a lo largo de tres décadas en un ámbito escasamente tratado por la literatura existente. De este modo, el artículo aporta un análisis integral y empíricamente fundamentado que enriquece el campo de las relaciones internacionales y proporciona nuevas perspectivas sobre las dinámicas del Sur Global.

Futuros estudios podrían complementar este enfoque cuantitativo con un análisis cualitativo más detallado de casos específicos, explorando las particularidades de las trayectorias nacionales y subregionales. Asimismo, es esencial que futuras investigaciones aborden el impacto de nuevas dinámicas globales en la configuración del poder nacional, contribuyendo a una comprensión más completa del Sur Global en el siglo xxi.

Referencias bibliográficas

Amin, Samir. «Géopolitique de l'impérialisme contemporain». *International Review of Sociology*, vol. 15, n.º 1 (2005), p. 5-34.

Ardila, Martha. «Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela». *OASIS*, n.º 19 (2014), p. 87-101.

Arrighi, Giovanni. «The African crisis. World systemic and regional aspects». *New Left Review,* vol. 15, (2002), p. 5-36.

Arrighi, Giovanni y Drangel, Jessica. «The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone». *Review*, vol. 10, n.º 1 (1986), p. 9-74.

Aya, María. «Chile and regional peace. A rising power gamble?», en: Delgado, Jerónimo (ed.) *Handbook of Regional Conflict Resolution Initiatives in the Global South*. Londres: Routledge, 2022, p. 331-342.

Babones, Salvatore y Chase-Dunn, Christopher (eds.). *Routledge Handbook of World-Systems Analysis.* Londres: Routledge, 2017.

Barbé, Esther. «El papel del realismo en las Relaciones Internacionales». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 57 (1987), p. 149-176.

Berger, Tobias. «The 'Global South' as a relational category – global hierarchies in the production of law and legal pluralism». *Third World Quarterly*, vol. 42, n.º 9 (2021), p. 2.001-2.017.

Bunyavejchewin, Poowin y Thavornyutikarn, Supruet. «Military power concentration, 2017–2023: did the COVID-19 pandemic matter?». *Cogent Social Sciences*, vol. 10, n.º 1 (2024), p. 1-10.

Cilliers, Jakkie; Schünemann, Julia y Moyer, Jonathan. «Power and Influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa». *African Futures Paper,* n.º 14 (marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2025] https://korbel.du.edu/pardee/resources/power-and-influence-africa-algeria-egypt-ethiopia-nigeria-and-south-africa

Ehrhardt , Andrew. «Civilization as a concept in foreign policy». *International Affairs,* vol. 101, n.º 1 (2025), p. 195-212.

Escudé, Carlos. «Realismo Periférico: Una experiencia argentina de construcción de teoría, 1986-1997». *Pholis*, n.º 11 (2012), p. 1-18 (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2025] https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/198595

Espinoza, Edwin. «América Latina, la región que desacumula capitales: un enfoque desde la economía ecológica y la contabilidad física». *Revista Austral de Ciencias Sociales,* vol. 47, (2024), p. 75-96.

Evers, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista.* México, D. F.: Siglo XXI, 1981.

Gallari, José. «Proyecciones de Venezuela hacia el Caribe: cambios y perspectivas». *Estudios Latinoamericanos*, vol. IX, n.º 17 (2002), p. 69-92.

Glinski, Dmitri y Reddaway, Peter. «The Yeltsin Era in the Light of Russian History: Reform or Reaction?». *Demokratizatsiya*, vol. 6, n.º 3 (1998), p. 518-534.

Gómez, Hernán. «To be or not to be: Has Mexico got what it takes to be an emerging power?». *South African Journal of International Affairs,* vol. 22, n.º 15 (2015), p. 227-248.

González, Ariel y Donelli, Federico. «Turkey›s changing engagement with the global South». *International Affairs*, vol. 97, n.º 4 (2021), p. 1.105-1.124.

González, Guadalupe. «Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana», en: Pellicer, Olga (ed.) *La*

política exterior de México: desafíos en los ochenta. México: CIDE, 1983, p. 15-82.

Gray, Kevin, y Gills, Barry (eds.). *Rising Powers and South-South Cooperation.* Londres: Routledge, 2017.

Grinin, Leonid y Korotayev, Andrey. «Does "Arab Spring" Mean The Beginning Of World System Reconfiguration?». *World Futures*, vol. 68, n.º 7 (2012), p. 471-505.

Haluani, Makram. «Orígenes históricos y componentes del poder nacional contemporáneo: factibilidad y utilidad de la medición empírica de las capacidades estatales». *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, n.º 61 (2006), p. 127-148.

Heine, Jorge. «¿Cayó también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden global». *Estudios Internacionales*, vol. 24, n.º 96 (1991), p. 456-471.

Herbst, Jeffrey. «War and the State in Africa». *International Security*, vol. 14, n.º 4 (1990), p. 117-139.

Herr, Richard. «Microstate Sovereignty in the South Pacific: Is Small Practical?». *Contemporary Southeast Asia*, vol. 10, n.º 2 (1988), p. 182-196.

Hickel, Jason; Dorninger, Christian; Wieland, Hanspeter y Suwandi, Intan. «Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990-2015». *Global Environmental Change*, vol. 73 (2022) (en línea) https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102467

Hohn, Karl. *Geopolitics and the measurement of national power.* Tesis de doctorado en ciencias sociales, Universidad de Hamburgo, 2011.

Holbraad, Carsten. *Middle Powers in International Politics.* Londres: Macmillan Press, 1984.

Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel. *World-Systems Analysis: Theory and Methodology.* Beverly Hills: Sage, 1982.

Huntington, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order.* Nueva York: Simon & Schuster, 1996.

Kadera, Kelly y Sorokin, Gerald. «Measuring national power». *International Interactions*, vol. 30, n.º 3 (2004), p. 211-230.

Kappeler, Andreas. *The Russian Empire. A Multi-ethnic Histor.* Abingdon: Routledge, 2001.

Kenny, Charles. *The upside of down. Why the rise of the rest is good for the West.* Nueva York: Basic Books, 2013.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Power and interdependence.* Nueva York: Harper Collins Publishers, 1989.

Kiely, Ray. «Dependency and World-Systems Perspectives on Development». *Oxford Research Encyclopedias.* (30 de noviembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.11.2021] https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.142

Kim, Samuel. «China as a Regional Power». *Current History*, vol. 91, n.º 566 (1992), p. 247-252.
Kollmann, Nancy. *The Russian Empire 1450-1801.* Oxford: Oxford University Press, 2017.
L'Hotellerie-Fallois, Pilar y Serena, José. «Petróleo y flujos financieros internacionales: el caso de las economías del Golfo». *ICE, Revista de Economía*, vol. 1, n.º 842 (2008), p. 9-28.
Lake, David. *Hierarchy in International Relations.* Nueva York: Cornell University, 2009.
Lander, Edgardo. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales.* Buenos Aires: CLACSO, 2000.
Lewis, John. «Some Consequences of Giantism: The Case of India». *World Politics*, vol. 43, n.º 3 (1991), p. 367-389.
López, Margarita. «El colapso de Venezuela ¿qué sigue?». *Pensamiento Propio*, n.º 47 (2018), p. 13-36.
Malik, Ishfaq y Khadir, Mohaideen. «Unlocking Trade Potential: Ethiopia's Strategic Engagement with BRICS+ Nations». *Research Square,* (2024) (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2025] https://www.researchsquare.com/article/rs-4256070/v1
Mandela, Nelson. «South Africa's Future Foreign Policy». *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 5 (1993), p. 86-97.
Mearsheimer, John. «Structural Realism», en: Dunne, Tim; Kurki, Milja y Smith, Steve (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 71-55.
Miranda, Roberto. «Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias». *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, n.º 59 (2014), p. 41-67.
Morales, Daniel. «Nueva década perdida en América Latina: Reducciones de poder nacional en el Cono Sur, los Andes y México». *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 21, n.º 44 (2023), p. 795-816.
Morales, Daniel. «The World Power Index», en: Morales Ruvalcaba, Daniel y Rocha, Alberto (eds.) *National Power and International Geostructure. Contributions to International Relations*. Singapur: Springer, 2024, p. 45-69.
Moret, Erica. «Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria». *European Security*, vol. 24, n.º 1 (2015), p. 120-140.
Morgenthau, Hans. *Politics among nations.* Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc., 1949.
Nolte, Detlef. «How to compare regional powers: analytical concepts and research topics». *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 4 (2010), p. 881-901.

Nye, Joseph. *Soft Power. The Means to Success in World Politics.* Nueva York: Public Affairs, 2004.

Ogunnubi, Olusola y Okeke-Uzodike, Ufo. «Can Nigeria Be Africa's Hegemon?». *African Security Review*, vol. 25, n.º 2 (2016), p. 110-128.

Ojeda, Mario. *Las relaciones de México con los países de América Central.* México: El Colegio de México, 1985.

Onis, Ziya. «Turkey in the Post-Cold War Era: In Search of Identity». *The Middle East Journal*, vol. 49, n.º 1 (1995), p. 48-68.

Onis, Ziya y Kutlay, Mustafa. «Rising Powers in a Changing Global Order: the political economy of Turkey in the age of BRICS». *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 8 (2013), p. 1.409-1.426.

Palacios, Eduardo; Tzili, Eduardo y Briceño, Jaqueline. «Introducción general», en: Palacios, Eduardo; Tzili, Eduardo y Briceño, Jaqueline (eds.) *Los olvidados de Eurasia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2023, p. 7-20.

Pastor, Gonzalo y Damjanovic, Tatiana. «The Russian Financial Crisis and its Consequences for Central Asia». *IMF Working Papers,* vol. 2000, n.º 169 (2009) (en línea) [Fecha de consulta: 07.01.2025] https://doi.org/10.5089/9781451858341.001

Patel, Rajeev y McMichael, Philip. «Third Worldism and the lineages of global fascism: the regrouping of the global South in the neoliberal era». *Third World Quarterly*, vol. 25, n.º 1 (2004), p. 231-254.

Pellicer, Olga. «México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012». *Foro Internacional*, vol. LIII, n.º 213-214 (2013), p. 873-896.

Prebisch, Raúl. «Crítica al capitalismo periférico». *Revista de la CEPAL*, n.º 1 (1976), p. 7-73.

Preciado, Jaime y Flores, Daniel. «En los nortes hay sures y en los sures nortes. El Sur Global como metáfora de la resistencia, de la paz y de una alternativa justa y equitativa mundial», en: Pereira da Silva, Fabricio (ed.) *The Idea of South. Perspectives from the Global South about its meaning*. Santiago: Ariadna Ediciones, 2024, p. 84-110.

Quijano, Aníbal. «Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina». *Dispositio/n*, vol. 24, n.º 51 (1999), p. 137-148.

Raftopoulos, Brian. «The Crisis in Zimbabwe, 1998-2008», en: Raftopoulos, Brian y Mlambo, Alois Simon (eds.) *Becoming Zimbabwe. A History from the Pre-colonial Period to 2008*. Harare: Weaver Press, 2009, p. 201-250.

Rocha, Alberto. «México y Brasil en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe ¿Rol de dos subhegemones?». *Liminar: estudios sociales y humanísticos*, vol. 1, n.º 1 (2003), p. 26-44.

Rocha, Alberto y Morales, Daniel. «El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta trans-estructural». *Geopolítica(s)*, vol. 9, n.º 1 (2018), p. 137-169.

Rocha, Alberto y Morales, Daniel. «BRICS as a Catalyst for the Global South: Confronting the Group of 7 and Global North Dominance», en: Morales, Daniel y Pulleiro, Carlos (eds.) *International Relations in Times of Transition: Concepts, Debates and Regional Perspectives*. Nueva York: Nova Science Publishers, 2025, p. 49-70.

Sabrow, Sophia. «Peripheral states and conformity to international norms: the dilemma of the marginalised». *Third World Quarterly*, vol. 41, n.º 2 (2020), p. 187-206.

Schenoni, Luis y Malamud, Andrés. «Sobre la creciente irrelevancia de América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021), p. 66-79.

Selcher, Wayne. *Brazil In The International System: The Rise Of A Middle Power.* Nueva York: Routledge, 1981.

Shambaugh, David. «China Engages Asia. Reshaping the Regional Order». *International Security*, vol. 29, n.º 3 (2004), p. 64-99.

Shleifer, Andrei y Treisman, Daniel. «A Normal Country: Russia After Communism». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n.º 1 (2005), p. 151-174.

Stuenkel, Oliver. *The BRICS and the future of global order.* Lanham: Lexington Books, 2016.

Terlouw, Kees. «Semi-peripheral developments: from world-systems to regions». *Capitalism, Nature, Socialism*, vol. 14, n.º 4 (2003), p. 71-90.

The Associated Press. «Turkey seeks to join the BRICS bloc of emerging economies, a Kremlin official says», (4 de septiembre de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2024] https://apnews.com/article/russia-turkey-brics-bloc-developing-economies-525b68836de1301187c5805ead872b65

Tomic, Daniel y Radulovic, Stasa. «Economic vs. Political Power; Historical Overview of the World Power Index». *98th International Scientific Conference on Economic and Social Development.* Porto: VADEA, 2023, p. 49-63.

Tsipko, Alexandr. «La nueva Rusia: conflictos, contradicciones, esperanzas». *Política Exterior*, vol. 7, n.º 33 (1993), p. 6-24.

Varea, Carlos. «La guerra contra Irak: ajuste estratégico en Oriente Medio». *Africa América Latina, cuadernos: Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria*, n.º 7 (1992), p. 57-69.

Wallerstein, Immanuel. «Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis». *Theory and Society*, vol. 3, n.º 4 (1976), p. 461-483.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics.* Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

Wang, Wan. «Impact of Western Sanctions on Russia in the Ukraine Crisis». *Journal of Politics and Law*, vol. 8, n.º 2 (2015), p. 1-6.
Xing, Li. *The BRICS and beyond.* Farnham: Ashgate, 2014.
Zakaria, Arshad. *The Post-American World.* Nueva York: W. W. Norton & Company, 2008.
Zarakol, Ayşe. «'Rise of the rest': As hype and reality». *International Relations*, vol. 33, n.º 2 (2019), p. 213-228.
Zhao, Minghao. «Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US–China Strategic Competition». *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 12, n.º 3 (2019), p. 371-394.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 77-97
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.77

Fecha de recepción: 23.09.24
Fecha de aceptación: 13.01.25

Repensar el Sur Global más allá del dualismo cartesiano: la emergencia de la conciencia ambiental

Rethinking the Global South beyond Cartesian dualism: the emergence of environmental awareness

Diego S. Crescentino
Profesor ayudante doctor, Universidad de Deusto. *d.crescentino@deusto.es.*
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-0780-199X

Sergio Caballero
Profesor titular, Universidad de Deusto. *sergio.caballero@deusto.es.*
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-5244-1647

Cómo citar este artículo: Crescentino, Diego S. y Caballero, Sergio. «Repensar el Sur Global más allá del dualismo cartesiano: la emergencia de la conciencia ambiental». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 77-97. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.77

Resumen: En las últimas tres décadas, el concepto de Sur Global ha experimentado una transformación notable, evidenciando una desconexión entre su dimensión geopolítica y su identidad de resistencia y resiliencia. Este artículo analiza el discurrir histórico de dicho concepto para abordar el dualismo cartesiano que existe en la actualidad. Para ello, se adopta una metodología de análisis cualitativo que parte de una revisión teórica y conceptual general hasta aterrizar en una agenda específica: la medioambiental. Esta agenda permite examinar empíricamente la tensión entre dos modelos antagónicos: el extractivismo, asociado a dinámicas geopolíticas, y la resistencia, vinculada a la defensa de territorios y comunidades. El estudio concluye con reflexiones críticas sobre la instrumentalización del concepto de Sur Global y la cooptación epistémica, a la par que abre líneas de investigación de futuro.

Palabras clave: Sur Global, geopolítica, resistencia, resiliencia, desarrollo, medio ambiente

Abstract*: Over the past few decades, the concept of the Global South has undergone a remarkable transformation, revealing a disconnect between its geopolitical dimension and its identity of resistance and resilience. This paper tracks the historical development of the concept to address the Cartesian dualism existing at present. To this end, it adopts a qualitative analysis methodology starting from a general theoretical and conceptual review to arrive at a specific agenda: the environment. This agenda enables an empirical examination of the tension between two conflicting models: extractivism, related to geopolitical dynamics; and resistance, linked to the defence of territories and communities. The paper ends with critical reflections on the manipulation of the concept of the Global South and its epistemic co-option, while opening lines of research for the future.*

Keywords*: Global South, geopolitics, resistance, resilience, development, environment*

El uso del concepto de Sur Global ha ido ganando relevancia en los últimos años. En un mundo globalizado donde han proliferado explicaciones geopolíticas referidas a unos poderes tradicionales en declive y a un ascenso de economías emergentes como China, la metáfora de un Sur Global que antagoniza con un Norte Global ha gozado de predicamento entre los académicos, hasta el punto de ser utilizada también por la ciudadanía en general. No obstante, los acercamientos y reflexiones al respecto son muy variados (Shidore, 2024), según se ponga el foco en los poderes tradicionales y cómo estos pretenden conservar su posición hegemónica, o, por el contrario, en las sociedades del Sur y cómo estas aspiran a generar sinergias en aras de un mayor desarrollo. Cabe destacar que la idea del Sur Global es un concepto esquivo que ha ido mutando según la época y en función del actor político que lo ha esgrimido. Así, desde la visión histórica del Tercer Mundo como proyecto (Prashad, 2012), sustentada en la resistencia antiimperialista y de solidaridad compartida durante el período descolonizador tras la Segunda Guerra Mundial, se ha transitado por diversas fases (Caballero y Crescentino, 2025) hasta llegar al uso geopolítico actual del concepto. A través de este abordaje, se entiende el Sur Global como un actor heterogéneo y antagónico de las tradicionales potencias occidentales.

El objetivo de este artículo pivota sobre la necesidad de clarificar conceptualmente el Sur Global, deslindando, por un lado, sus orígenes de resistencia identitaria que sobreviven hasta la actualidad y, por otro, la instrumentalización geopolítica de la que han hecho gala actores tales como China.

En este contexto, el objetivo de este artículo pivota, en primer lugar, sobre la necesidad de clarificar conceptualmente el Sur Global, deslindando, por un lado, sus orígenes de resistencia identitaria que sobreviven hasta la actualidad y, por otro, la instrumentalización geopolítica de la que han hecho gala actores tales como China. De esta forma, a través de una interpretación histórico-conceptual, se analizará esta dualidad cartesiana con el objetivo de diferenciar, por un lado, los rasgos identitarios vinculados a una experiencia compartida de subyugación y resistencia transnacional –articulada en torno a ciertas agendas políticas– y, por el otro, aquellos que promueven un esquema geopolítico dicotómico. Ahondando en ello, en segundo lugar, el artículo se focalizará en una de esas agendas específicas, como es la medioambiental, en la medida en que la profundización de su agenda nos habilita empíricamente para contraponer la susodicha dualidad cartesiana. En definitiva, se contraponen los modelos (y las conceptualizaciones y cosmovisiones que subyacen a los dos modelos) en aras de visibilizar en qué medida el Sur Global puede ser realmente entendido como una identidad colectiva resiliente o como una estrategia para modificar el tablero de ajedrez geopolítico.

Este recorrido histórico-conceptual y esta metodología de lo más general a lo más concreto nos permitirán llevar a cabo una reflexión holística y con suficiente perspectiva y, al mismo tiempo, lo suficientemente aterrizada a una temática actual, pertinente y neurálgica como es la agenda medioambiental, para poder extraer conclusiones relevantes, así como abrir nuevas líneas de investigación.

Trazar el Sur sin perder el Norte

Aunque para encontrar los primeros trazos de la idea de Sur Global como resistencia y contestación a los estados europeos modernos cabe retrotraerse a los movimientos independentistas de los siglos XVIII y XIX en América Latina y, posteriormente, a las descolonizaciones en África y Asia a lo largo del siglo XX (Caballero y Crescentino, 2025), aquí nos centraremos más específicamente en el período de la Guerra Fría, cuando se acuña y consolida el concepto. Es en esta etapa cuando se fijan los rasgos identitarios y el «pegamento común» que aglutina a unas sociedades que se autoperciben como políticamente colonizadas, económicamente explotadas y geopolíticamente instrumentalizadas en la contienda bipolar. Así, hay cierto consenso en considerar la Conferencia de Bandung de 1955 como el disparador de un movimiento internacionalista gestado en lo que entonces se llamó el Tercer Mundo (Escobar, 2007). En su origen, este movimiento englobó a 29 países periféricos del Sudeste Asiático, Asia Meridional, el mundo árabe y el África subsahariana, así como a alrededor de 30 movimientos de liberación nacional de distintas regiones. Ese embrionario Sur Global se definía entonces por el antiimperialismo antirracista que promovía una democratización del orden global, reclamando para sí una voz y una cuota de poder en el escenario mundial, de la mano de gritos por la paz (reducción de los ejércitos y las armas de destrucción), contra el hambre (consecuencia del legado colonial y en pro de un desarrollo vinculado al comercio internacional sin trabas) y en pro de una justicia internacional (Prashad, 2012: 45). Tal posicionamiento se vio reflejado tanto en las políticas exteriores desplegadas por los países participantes, en especial por líderes como Sukarno (Indonesia), Nehru (India) y Nasser (Egipto), como en el relacionamiento con otros actores internacionales. Con todo, esta noción no revelaba una lectura geopolítica explícita.

El recorrido desde Bandung, pasando por la primera reunión pro paz del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) de Belgrado en 1961, desembocó en lo que comúnmente se entiende como el epicentro de la configuración del Sur Global y sus reivindicaciones por un desarrollo igualitario vinculado a un comercio internacional sin obstáculos: el Grupo de los 77 (G-77), que se constituyó en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964. Es en el G-77 donde surgen los planteamientos de cómo estar en el mundo y cómo diseñar instrumentos para redefinir las relaciones internacionales (por ejemplo, la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional [NOEI] en 1974).

No obstante, al mismo tiempo que las adhesiones al grupo fueron creciendo (actualmente el G-77 cuenta con 134 miembros), sus rasgos identitarios y los elementos que fungieron como aglutinantes en su origen han ido difuminándose y, en gran medida, algunas de las señas de identidad han sido resignificadas o cooptadas en una suerte de instrumentalización geopolítica. En algunos casos, la propia tensión bipolar entre las superpotencias forzó, en cierta manera, un alineamiento político-ideológico de algunos de esos países hacia Estados Unidos o la Unión Soviética; en otros, los que quisieron

desarrollar mecanismos tendentes a adquirir mayor autonomía (por ejemplo, en la región latinoamericana) acabaron siendo *disciplinados* por la fuerza a través de operaciones más o menos encubiertas. El caso más paradigmático es, quizás, el apoyo de la CIA al golpe de Augusto Pinochet en Chile en 1973, pero también destacan la intervención en Guatemala en 1954 para derrocar a Jacobo Árbenz o la operación *Brother Sam* en el golpe contra João Goulart en Brasil en 1964, ambos con apoyo estadounidense. En definitiva, se sentaron las bases para ir mitigando los desafíos conceptuales contrahegemónicos y las críticas a la modernidad capitalista en aras de dar paso a posicionamientos geopolíticos de adscripción y alianzas con las potencias.

Aunque es ampliamente reconocido el artículo académico de 1969 del intelectual y activista Carl Oglesby (1969) como el lugar donde se menciona por primera vez el concepto de Sur Global, no fue hasta tras la crisis del petróleo de 1973 y la creación del G-7 en 1975 cuando las referencias a las relaciones centro/periferia fueron oficialmente traducidas como la división Norte-Sur en las instituciones multilaterales. A través de la denominada «línea Brandt», el concepto de «Tercer Mundo» se vio transformado progresivamente en el de «Sur», introducido por los informes de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarrollo Internacional (Comisión Brandt), conocidos como «Norte-Sur: Un programa para la supervivencia» (1980) y «Crisis común Norte-Sur: Cooperación para la recuperación mundial» (1983). Sin embargo, la respuesta del presidente estadounidense Ronald Reagan y la primera ministra británica Margaret Thatcher en la primera y única Cumbre Norte-Sur, celebrada en Cancún en 1981, dio por concluidas las negociaciones. Este momento marcó las bases para el auge del neoliberalismo, impulsando un modelo de desarrollo desigual del Sur, con un énfasis en el crecimiento de ciertas potencias emergentes. En este sentido, en paralelo con el fin de la Guerra Fría materializada con la caída del muro de Berlín en 1989, el período de hegemonía unilateral estadounidense que emanó del Consenso de Washington (1989) dejó en un primer momento cierta libertad de acción, que se tradujo en la proliferación del nuevo regionalismo (década de 1990) en todos los continentes. Con la intensificación de la globalización en el cambio de milenio, la difusión y popularización de los términos combinados Sur y Norte Global fue súbita, y su uso se multiplicó exponencialmente. Vinculadas por la lógica común de la nueva geografía de la producción (Prashad, 2012), las cadenas globales de valor fueron integrando progresivamente sus modelos de desarrollo en sistemas productivos interdependientes.

No obstante, ya en los albores del siglo xxi, ello derivó en una creciente competencia geopolítica entre unos poderes tradicionales –Estados Unidos, cuyo liderazgo se vio erosionado en términos de legitimidad internacional tras la invasión ilegal e ilegítima de Irak en 2003, y una Unión Europea fragmentada por divisiones internas respecto a dicho conflicto— y unas potencias emergentes, cuyo ascenso se consolidó con la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 y la posterior articulación de la plataforma de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), categoría popularizada por Jim O'Neill en su informe para Goldman Sachs de 2001. Este nuevo escenario global,

que sufrió una nueva vuelta de tuerca con la crisis financiera internacional de 2008, profundizó la idea de una contraposición entre los dos modelos de las grandes potencias económicas, tecnológicas y militares del momento: Estados Unidos y China.

Es en esta coyuntura crítica donde los BRICS (ya con la adhesión de Sudáfrica en 2010 y con la ampliación a otros actores a partir de 2023) se han valido de las narrativas discursivas y agendas históricas del Sur Global para contraponerse a lo que se daba en llamar Occidente (Stuenkel, 2023). No obstante, lejos de encarnar los ideales identitarios y de resiliencia que originaron el concepto, los BRICS han incorporado sin gran debate ni cuestionamiento los principios del desarrollo económico, de manera profundamente vinculada a la dependencia de sus modelos productivos a las cadenas globales de valor, y el modelo de relaciones internacionales que inicialmente criticaban (Stuenkel, 2024). Es por ello por lo que se antoja indispensable mencionar aquí las agendas que aglutinan al Sur Global. Esto permitirá deslindar en qué medida la adscripción de los países que se identifican como parte de este grupo es genuina, o solo una mera instrumentalización discursiva para ganar legitimidad y mejorar su prestigio reputacional. Así pues, las susodichas agendas estarían vertebradas por cuatro grandes ejes: i) autonomía política e institucional del Estado moderno; ii) autosuficiencia económica y modelo de inserción internacional; iii) diversidad e inclusión social frente a homogeneización y genocidios epistémicos, y iv) ambientalismo y desarrollo sostenible frente a los neoextractivismos y la paradoja de la transición verde.

Las agendas del Sur Global estarían vertebradas por cuatro grandes ejes: i) autonomía política e institucional del Estado moderno; ii) autosuficiencia económica y modelo de inserción internacional; iii) diversidad e inclusión social, y iv) ambientalismo y desarrollo sostenible.

En un trabajo previo (Caballero y Crescentino, 2025), subrayamos cómo las sociedades del Sur Global, deudoras de experiencias coloniales de explotación económica y de dominación, aspiran de forma prioritaria a reforzar su institucionalidad dadas las dificultades para alcanzar los criterios weberianos de estatidad en el control de su población y territorio. Asimismo, y como ya mostrara el estructuralismo, estos estados han tendido a reproducir las lógicas coloniales en la división internacional del trabajo, desarrollando un modelo económico dependiente de la exportación de materias primas que hace compleja su inserción internacional en la que puedan diversificar sus relaciones económicas e incorporar valor añadido en las cadenas de valor. Además, a nivel epistémico ha primado una imposición cultural donde la división ontológica del ser en términos civilizatorios se ha visto reproducida en el dominio de los saberes y la circulación del conocimiento occidental, a la vez que los saberes endógenos han sido minimizados en aras de una suerte de homogeneización que invisibilice la diversidad; y, por último, también una agenda medioambiental que choca con el modelo extractivista imperante y que será objeto de un análisis más detallado en el próximo epígrafe.

Como hemos señalado, al escudriñar el concepto de Sur Global en el contexto contemporáneo, resulta crucial adoptar un enfoque epistemológico que, desde una posición crítica y de denuncia, cuestione las dinámicas actuales de las relaciones internacionales. El análisis de estas dinámicas ha puesto de manifiesto la perpetuación de una estructura global en la que los estados identificados como parte de este colectivo no han jugado un papel central en la definición de estrategias de inserción internacional. En la mayoría de los casos, dicha inserción se ha visto limitada a contribuir a las cadenas globales de valor a partir de un ordenamiento de los factores productivos con el objetivo de aportar a la exportación de materias primas y productos manufacturados con escaso valor añadido. Incluso cuando dichos estados han intentado trazar estrategias para diversificar sus socios comerciales bajo la utopía de Bandung de la autosuficiencia colectiva, sus esfuerzos han tendido a replicar local, regional o globalmente las desigualdades que caracterizan la división internacional del trabajo denunciada por el estructuralismo. Así, tal reconfiguración de las cadenas globales de valor ha generado nuevas jerarquías entre estos territorios sin alterar las lógicas subyacentes de dependencia y explotación.

Frente a estas dinámicas, tanto una parte de la academia como los movimientos sociales han desempeñado un papel fundamental en la denuncia del dualismo cartesiano que subyace a la geopolítica internacional y sus implicaciones en la reproducción de modelos de desarrollo extractivistas. Estos actores han sido esenciales para identificar y promover alternativas que desafíen sus lógicas, como las prácticas holísticas que buscan integrar el bienestar social y ecológico en los proyectos de desarrollo. Ejemplos de estas propuestas incluyen iniciativas como el *Ujamaa* en Tanzania, el *sumak kawsay* de las culturas andinas, o los movimientos de reforma agraria en gran parte de los países del Sur Global, entre muchas otras.

Los *Sures* en el despertar occidental de la conciencia ambiental

Este apartado se enfoca en la construcción del camino compartido del Sur ante el surgimiento de una conciencia ambiental global, conceptualizando los marcos del Antropoceno y el Capitaloceno. Esto permitirá abordar las contradicciones entre el Sur Global geopolítico y su interpretación como espacio de resistencia. Tales tensiones se hacen evidentes al analizar los debates de la política doméstica y exterior, particularmente en torno al modelo de acumulación y apropiación extractivista –y sus variantes, como el neoextractivismo–, que prevalecen en los países del Sur Global, y las resistencias que surgen desde sus sociedades civiles contra dicho modelo.

La década de 1960 marcó un punto de inflexión en la evolución de las ciencias sociales, caracterizado por una creciente preocupación por las implicaciones ecológicas de la industrialización acelerada derivada de la expansión económica de la posguerra mundial (Eckersley, 2007). Un hito fundamental fue la publicación en 1962 de *Primavera silenciosa* de Rachel Carson, obra pionera en despertar una conciencia ambiental global al evidenciar la interconexión entre los devastadores efectos de la acción antropogénica sobre el medio ambiente y la salud humana. El éxito de este libro fomentó un interés creciente en la cuestión medioambiental, testimoniando una incipiente transición hacia una mayor conciencia ecológica. En 1972, la publicación del informe *The Limits to Growth* (Los límites del crecimiento), de Donella y Dennis Meadows, tuvo un profundo impacto en la comunidad científica internacional. Este informe alertaba sobre la insostenibilidad de los modelos de crecimiento exponencial en las economías industriales y extractivistas, destacando cómo factores como el crecimiento demográfico descontrolado y la intensificación de la contaminación estaban llevando a la humanidad al límite de la capacidad productiva del planeta. El análisis predijo que, sin una modificación radical en los sistemas de producción y consumo, el colapso de la civilización podría ser inminente en el transcurso del siguiente siglo. Ante esta situación, la necesidad de actuar era inmediata, lo que implicaba una reconfiguración del modelo de desarrollo orientado a un estado permanente de crecimiento cero.

Este requisito resultaba especialmente problemático debido a las desigualdades políticas, sociales y económicas internacionales, lo que conllevaba un mantenimiento de la pobreza en los países periféricos y un deterioro exponencial de su posición externa, reflejado en su alto nivel de endeudamiento. En el marco del Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970), este debate había abierto nuevas discusiones sobre el orden mundial establecido en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Desde 1949, la despolitización del concepto de desarrollo resultante de su traslado al ámbito técnico (Ferguson, 1990) había generado fuertes enfrentamientos en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas. Las protestas de los países del G-77 no se hicieron esperar cuando percibieron el llamado de atención del informe Meadows y la configuración de una arquitectura ambiental global como un intento de los países del centro por congelar las relaciones de poder vigentes en pro de la protección del medio ambiente.

La respuesta a estos desafíos impulsó la consolidación de un régimen global de gobernanza medioambiental, influenciado por un ideal utópico de racionalización de los límites del desarrollo. Este proceso, iniciado en 1968 por Sverker Åström, representante permanente de Suecia ante Naciones Unidas, se vio fortalecido con la popularidad de la agenda trazada por el informe Meadows. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo (Suecia) en 1972, se convirtió en un evento precursor del debate sobre los efectos del crecimiento en la vida humana y el medio ambiente. A pesar de que, desde su propio nombre, cristalizaba el dualismo cartesiano,

la Declaración de Estocolmo revolucionó el concepto de desarrollo al establecer una conexión directa entre los factores económicos, poblacionales y medioambientales. Esta perspectiva generó ramificaciones que adoptaron tres vías de acción: a) estableció una autoridad ambiental multilateral bajo el principio de que los problemas comunes requieren soluciones comunes –el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Nairobi–; b) vinculó el crecimiento poblacional con la preservación medioambiental, lo que condujo a un compromiso con normas y medidas para limitar la natalidad y reorganizar el espacio urbano; y c) reafirmó la despolitización del concepto de desarrollo al desvincular la responsabilidad de los países del centro por el deterioro ambiental, destacando que los problemas ambientales eran una consecuencia del subdesarrollo y la pobreza e introduciendo en la agenda internacional el concepto de niveles mínimos necesarios para la existencia humana. A pesar de esto último, el impacto de la Declaración fue crucial por promover una conciencia global sobre la necesidad de proteger el medio ambiente.

Una de las principales consecuencias de este proceso fue la consolidación del término «desarrollo sostenible», que apareció por primera vez en 1972 y fue formalizado en 1980 con el informe «Estrategia Mundial para la Conservación: La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenible» (Sachs, 2015: 22). Esta iniciativa cobró fuerza con la creación, en 1983, de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la exprimera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, y la posterior publicación del Informe Brundtland, «Nuestro futuro común» (1987). Influenciado por la Declaración de Estocolmo, este informe buscó armonizar el desarrollo económico con la sostenibilidad medioambiental, introduciendo la noción de «desarrollo sostenible», que proponía satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Para ello, hacía un llamado, criticando el modelo de consumo global, a la comunidad internacional para que se comprometiera moral y medioambientalmente. En su lugar, exponía proyectos que fomentaran la gestión eficiente de los recursos naturales y humanos, junto con una mayor asistencia internacional para la protección medioambiental, liderada tanto por estados como por organizaciones ecologistas. Se adoptó, así, la «Estrategia a largo plazo para un desarrollo sostenible y ambientalmente racional» (resolución de la AG A/C.2/43/L.36/Rev.l de 23 de noviembre de 1988). Sin embargo, también se subrayaba la importancia de atender las necesidades de las poblaciones menos favorecidas mediante el crecimiento en los países en desarrollo, al tiempo que impulsaba estrictos controles medioambientales en los países industrializados.

Muchos de estos objetivos fueron incorporados en la «Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante», aprobada en 1987 por la Asamblea General en su resolución 186 (XLII). Siguiendo la recomendación de la Comisión Brundtland, la Asamblea se comprometió a organizar una Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 para mejorar la coordinación global hacia un cambio sostenible. En línea con este

proceso, se celebró en Río de Janeiro la «Cumbre de la Tierra», que buscaba abordar la necesidad de integrar desarrollo económico, bienestar social y protección del medio ambiente, poniendo el foco en la responsabilidad activa de los estados (Bueno Rubial, 2016: 83). El traslado de Suecia a Brasil parecía simbolizar el reconocimiento del papel del Sur Global en los debates sobre desarrollo sostenible, subrayando la necesidad de incluir a las naciones en desarrollo en la búsqueda de soluciones globales a los desafíos medioambientales y socioeconómicos.

Durante la cumbre de Río, se adoptó una visión multidimensional del desarrollo que cuestionaba el modelo de consumo vigente y desafiaba parcialmente la teoría de la sociedad dual, al reconocer el papel crucial de los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas en la gestión ambiental y el desarrollo. A partir de las recomendaciones del Informe Brundtland, la cumbre produjo varios documentos clave para institucionalizar la acción global por el clima: la «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo», la «Agenda 21» y la «Declaración de principios relativos a los Bosques». Además, se aprobaron dos convenciones vinculantes que dominarán las agendas medioambientales futuras: la «Convención Marco sobre el Cambio Climático» y el «Convenio sobre Biodiversidad», que sentaron también las bases para la posterior «Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación» (1994). Estos acuerdos establecieron el marco para la arquitectura climática internacional, basada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Asimismo, el Foro Global paralelo, que reunió a organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, integró a la sociedad civil organizada en el debate ambiental. En dicho foro, diversos actores contribuyeron a la redacción del documento «Construyendo el Futuro», que marcó el camino para la creación del Consejo de la Tierra en Costa Rica (1992). En resumen, los objetivos y expectativas de la Cumbre de la Tierra reflejaron el nuevo escenario global tras el fin de la Guerra Fría, en el que las prioridades del desarrollo dejaron de estar condicionadas por la agenda bipolar. El enfoque idealista de la Cumbre permitió a los países desarrollados trasladar los efectos de la depredación económica de sus modelos productivos a las «responsabilidades compartidas» de la comunidad internacional, con un discurso que vinculaba estrechamente la pobreza con la contaminación.

Al mismo tiempo, el enfoque neoliberal del desarrollo, plasmado en el Consenso de Washington, reorientó la gestión de los recursos hacia la eficiencia, promoviendo la privatización y la desregulación estatal, lo que, junto con los derechos sociales, terminó desprotegiendo los derechos ambientales. Por su parte, los países en desarrollo también propusieron modelos alternativos de desarrollo. En este marco, y sin ignorar la organización del sistema interestatal en centros y periferias, la Comisión del Sur fue creada en la Cumbre de los Países No Alineados de 1986 por iniciativa del primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamed, siendo institucionalizada en 1987 en Ginebra, bajo la coordinación del expresidente de Tanzania, Julius Nyerere. Esta Comisión surgió como respuesta a la desconfianza hacia las estrategias de desarrollo promovidas por

las instituciones financieras internacionales, con el objetivo de reevaluar críticamente los procesos de desarrollo desde las perspectivas de los países del Sur, explorando alternativas tanto individuales como colectivas. Así, la propuesta de la Comisión recuperó ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –creada por Naciones Unidas en 1948– tales como el deterioro de los términos de intercambio, y abogó por estrategias basadas en el principio de autodeterminación nacional y colectiva, con especial énfasis en la cooperación Sur-Sur. Su enfoque, que destacaba el potencial creativo del Sur, también denunciaba el carácter político de las orientaciones de los organismos financieros del Norte, sin proponer un enfrentamiento directo. En lugar de ello, planteaba un modelo de desarrollo autosuficiente, rápido y sostenido, que requería mayor asistencia del Norte.

Simultáneamente, y desde una perspectiva más centrada en la deconstrucción de las narrativas occidentales, resurgía el indigenismo andino, que introdujo nuevas ideas y prácticas basadas en una visión holística del desarrollo: el *sumak kawsay* (buen vivir), un concepto que adopta distintas formulaciones según el contexto, rechaza una visión lineal y mercantilista del desarrollo, alejándose de la noción de bienestar basada en el acceso a bienes y servicios. Como alternativa, propone una reconceptualización del desarrollo centrada en la felicidad y el bienestar espiritual, lo que implica la defensa de nuevas relaciones sociales y una conexión más armoniosa con la naturaleza (Gudynas, 2011).

En el ámbito académico, esta concienciación dio lugar a un cuestionamiento incipiente del dualismo cartesiano, lo que abrió nuevas vías para la integración de nuevos enfoques en la investigación científica. A través de un breve artículo publicado en el boletín del Programa Internacional de Geosfera-Biosfera (IGBP), los geólogos Paul Crutzen y Eugene Stoermer (2000) popularizaron el término «Antropoceno», para describir el período geológico en el que las actividades humanas crecieron hasta convertirse en fuerzas geológicas y ecológicas significativas (a partir del uso del suelo, la deforestación y la quema de combustibles fósiles), influyendo de manera predominante en los procesos planetarios. Este concepto no solo redefinió los períodos geológicos al señalar el fin del Holoceno, sino que también promovió un debate sobre cómo entender los cambios ambientales en una era dominada por el ser humano. Al ofrecer un enfoque integrado que reconoce la interdependencia entre la humanidad y la naturaleza, el Antropoceno facultó una comprensión más completa de las formas en las que las acciones humanas moldean y son moldeadas por los sistemas naturales.

En 2009, la Comisión Internacional de Estratigrafía (ICS, por sus siglas en inglés) de la Unión Internacional de Ciencias Geológicas (con dominio británico) creó el Grupo de Trabajo del Antropoceno (AWG, por sus siglas en inglés), que reúne a especialistas de las ciencias naturales, sociales y humanas (con primacía de las ciencias duras) con el fin de fomentar un debate interdisciplinar común en torno a este concepto. Una de las principales discusiones dentro del grupo es el evento que marca el inicio de este nuevo período. Crutzen y Stoermer (2000) propusieron situar el *golden spike* que puso fin

al Holoceno y dio comienzo al Antropoceno a finales del siglo XVIII, basándose en el aumento de gases de efecto invernadero tras la invención de la máquina de vapor. Sin embargo, reconocieron que esta fecha era objeto de debate. Una de las primeras objeciones a esta periodización la planteó Ruddiman (2003), quien argumentó que actividades humanas como la agricultura y la deforestación comenzaron a influir en el clima global hace miles de años, aumentando gradualmente los gases de efecto invernadero y evitando el ciclo natural de enfriamiento global. No obstante, desde entonces otra interpretación se hizo dominante, tendiendo a situar el punto de inflexión en la «gran aceleración» del crecimiento poblacional y económico posterior a la Segunda Guerra Mundial (Steffen *et al.*, 2015), fecha que finalmente fue corroborada por el AWG en 2016.

Lewis y Maslin (2015) también cuestionaron la idea de la revolución industrial como un evento global sincrónico. Además de considerar la «gran aceleración» (específicamente el año 1964), exploraron la hipótesis de que el período de conquista y colonización de América podría ser significativo –lo que Mignolo (2005) denomina *pachakuti*, en referencia a un cataclismo en la mitología incaica–. Así pues, basándose en registros de hielo antártico, propusieron el año 1610 como uno de los posibles puntos de partida para la civilización globalizada y capitalista actual. Sus estudios sugieren que la homogeneización sin precedentes de la biota terrestre y el encuentro entre las poblaciones de Europa y América, incluyendo las profundas alteraciones en el uso de la tierra en ambos continentes (especialmente en América, con el abandono de 65 millones de hectáreas de plantaciones y la reducción del uso del fuego para la gestión de la tierra tras 50 millones de muertes entre 1492 y 1650), provocaron una reducción abrupta del dióxido de carbono atmosférico. No obstante, la principal crítica al concepto de Antropoceno emitida desde las Humanidades y las Ciencias Sociales radica en lo que se entiende como su efecto despolitizador. Y es que, al medir los impactos de la «acción humana» sobre el planeta como un todo homogéneo, este término parece igualar las responsabilidades de las distintas regiones, pueblos y clases sociales. En resumen, se argumenta que el concepto construye una narrativa totalizante y esencialista de la humanidad como inherentemente codiciosa y destructora del medio ambiente –sin reconocer las formas de existencia y pensamiento que no siguen las lógicas de la modernidad– y limita la capacidad de imaginar futuros alternativos.

Sin ir más lejos, Bonneuil y Fressoz (2013) argumentan que el concepto de Antropoceno no solo debe destacar el impacto ambiental sin precedentes de la acción antropogénica, sino también la dimensión política, social y económica que ha dado forma a esta crisis ecológica. En su obra, los autores critican la narrativa predominante que tiende a simplificar esta crisis como un resultado inevitable del progreso humano y la industrialización. Según ellos, el Antropoceno se presenta erróneamente como un fenómeno reciente, despolitizado y universal, en el cual la humanidad en su conjunto sería responsable de los cambios ambientales. Argumentan que esta visión omite las desigualdades históricas y geopolíticas, despersonalizando las decisiones relacionadas

con la explotación de los recursos naturales. Proponen, en cambio, una lectura que, bajo la autoridad de las Ciencias Humanas y Sociales, permita repolitizar el debate al reconocer cómo ciertos grupos, intereses y estructuras de poder han jugado un papel asimétrico en la configuración de esta nueva era geológica. A pesar de esta crítica, los autores reivindican el papel que ha desempeñado el concepto para generar nuevas dinámicas epistémicas. Su influjo ha permitido distanciarse de la narrativa construida por los estados, dando lugar a una comunidad científica interesada en el reencuentro entre el tiempo histórico y el geológico, que aborde holísticamente el estudio del impacto humano en el medio ambiente.

El propio Bruno Latour (2005 y 2014) va más lejos aún con su teoría del actor-red, al intentar superar el dualismo naturaleza/cultura asignando agencia no solo a los humanos, sino también a actores no humanos (incluidos objetos y fenómenos) que interactúan y transforman el entorno. En su análisis del Antropoceno y el concepto de Gaia, Latour sugiere que el desafío contemporáneo es integrar en una misma red de relaciones a todos los actores implicados en la crisis planetaria, sin recurrir a distinciones dicotómicas tradicionales. Por su parte, Mauelshagen (2017: 78) critica que se tome la industrialización temprana de Inglaterra como punto de partida de la era industrial, ya que esto refleja una perspectiva eurocéntrica. Con el objetivo de superar este límite, autores poscoloniales como Dipesh Chakrabarty (2014) han abogado por vincular las historias del capital y del clima, subrayando que los procesos históricos del capitalismo global están intrínsecamente ligados al cambio climático y no pueden comprenderse de manera aislada. Así, al igual que Latour, este autor señala que la crisis del Antropoceno exige una reconfiguración de las categorías tradicionales de la historia humana, ya que involucra no solo a actores humanos, sino también a no humanos, y debe ser analizada en escalas temporales geológicas.

En esta misma línea de reflexión, y con el fin de escapar de esta trampa, algunos autores han sugerido el término «Capitaloceno» desde la teoría sistémica, presentando ciertas diferencias conceptuales entre sí. Por un lado, autores como Malm y Hornborg (2014) mantienen el inicio del Capitaloceno en la revolución industrial (vinculada a la explotación de América, la esclavitud afroamericana, la mano de obra británica en fábricas y minas, así como la demanda global de tejidos de algodón baratos), pero destacan el uso masivo de combustibles fósiles (distribuido globalmente de manera desigual) como el punto de inflexión en la relación entre el capital y la naturaleza. Por su parte, autores como Moore (2020) y Haraway (2015) vinculan este período con la fundación de la ecología-mundo capitalista del siglo XVI. Moore argumenta que, desde su surgimiento en el largo siglo XVI, el capitalismo ha reorganizado las relaciones entre la humanidad y la naturaleza a través de la explotación de lo que llama «naturaleza barata», es decir, la transformación de la naturaleza en una fuente de trabajo y recursos baratos para sostener la acumulación de capital. A su vez, Haraway se centra más en la crítica del dualismo naturaleza/cultura desde un enfoque poshumanista, señalando la importancia de ver la

naturaleza como una trama de vida en la que humanos y no humanos coexisten e interactúan, rompiendo con las jerarquías impuestas por la modernidad capitalista.

Al conectar la noción de Antropoceno con la expansión de la frontera extractiva en la periferia, especialmente en América Latina, también Svampa (2019) se nutre de estas lecturas para sostener que el problema ambiental global no puede entenderse sin considerar las dinámicas del capitalismo basado en la explotación de recursos naturales. Sin caer en lo que denomina una «falsa antinomia» entre Antropoceno y Capitaloceno, la autora defiende que el Antropoceno es un concepto-diagnóstico que revela los límites de la naturaleza. Desde esta perspectiva, la humanidad se presenta como una fuerza geológica global, lo que cuestiona tanto las estrategias de desarrollo dominantes como el paradigma cultural de la modernidad. No obstante, Svampa advierte que, en tanto campo de disputa con diversas narrativas, el Antropoceno también da lugar a lecturas que perpetúan el dualismo cartesiano: aunque el giro antropocénico resalta la crisis socioecológica sin precedentes a la que nos enfrentamos, algunas interpretaciones sugieren que las transformaciones climáticas son una prueba del poder humano. Con todo, a partir de su lectura, comprende que la complejidad del campo en disputa sobre el Antropoceno abre oportunidades para establecer conexiones y fomentar diálogos desde la transdisciplinariedad, abordando la interconexión y el acoplamiento entre el orden natural y el social. Como señala, en esta perspectiva conciliadora es crucial reconocer que concebir a la humanidad como una fuerza telúrica es necesario, pero no suficiente. Este enfoque debe integrarse con una crítica al concepto, analizando el giro antropocénico a través de la lente de la mercantilización y la expansión de la frontera, y reconociendo las raíces históricas desiguales que sustentan el Antropoceno (entre Norte y Sur, pero también al interior de las sociedades).

La confrontación teórica trasciende una disputa meramente medioambiental para convertirse en una crítica profunda a las estructuras de poder globales y a las responsabilidades desiguales en la crisis ecológica.

Lejos de evitar la controversia, el debate entre Antropoceno y Capitaloceno parece estar enmarcado en una disputa entre jerarquías epistémicas –un conflicto que involucra a las ciencias naturales, sociales y las humanidades– y un problema de incomunicación interdisciplinar análogo al principio kuhniano de inconmensurabilidad[1]. Tal dificultad para generar un diálogo coherente entre disciplinas refleja tensiones que no son nuevas para el Sur Global. De hecho, muchos de los fundamentos de la crítica al Antropoceno

1. Kuhn (1962) define la inconmensurabilidad como la imposibilidad de traducir directamente entre paradigmas científicos debido a diferencias conceptuales y metodológicas, lo que resulta análogo a la incomunicación interdisciplinar.

y la propuesta del Capitaloceno recuerdan las luchas históricas del Sur, que han cuestionado las narrativas dominantes sobre el desarrollo, la responsabilidad ambiental y las asimetrías de poder en la toma de decisiones globales, con su consiguiente correlato en las condiciones materiales de las sociedades. Y es que la influencia del estructuralismo y la teoría de la dependencia latinoamericana –fundamento de la teoría del sistema-mundo– ha sido clave para moldear la lectura que ofrece la teoría del Capitaloceno. Estas corrientes no solo traen al debate el núcleo de las reivindicaciones históricas del Sur Global, sino que ofrecen una retroalimentación desde la contemporaneidad, al verse hoy revitalizadas y renovadas en las academias. De esta manera, la confrontación teórica trasciende una disputa meramente medioambiental para convertirse en una crítica profunda a las estructuras de poder globales y a las responsabilidades desiguales en la crisis ecológica.

Adicionalmente, el debate contemporáneo entre Antropoceno y Capitaloceno refleja, en muchos aspectos, las tensiones políticas que surgieron en la década de 1970 en el seno de las instituciones multilaterales. El conflicto entre la visión universalista de responsabilidades compartidas por «la humanidad» frente a la degradación ambiental, y la idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que pone énfasis en el papel histórico de los países del Norte en la crisis ecológica, sigue siendo central. Este enfoque, que aboga por soluciones que recaigan sobre quienes han contribuido desproporcionadamente al problema, alinea las demandas del Capitaloceno con las respuestas del Tercer Mundo ante el Informe Meadows y la Conferencia de Estocolmo de 1972, así como en las conferencias mundiales sobre población que siguieron.

Por último, dos elementos clave del contexto de la década de 1970 permanecen vigentes en el debate actual. En primer lugar, la persistente denuncia sobre las jerarquías epistémicas entre disciplinas, donde las ciencias naturales y sociales «cuantitativas» (como la Economía), siguen monopolizando el debate experto en detrimento de los enfoques críticos de las ciencias sociales «cualitativas» y las humanidades. Este desequilibrio epistémico está, además, vinculado con las dinámicas de poder global: mientras que las decisiones sobre temas clave (como una «transición verde» tecnificada que no ponga en riesgo los equilibrios macroeconómicos), siguen dominadas por los países del Norte a través de instituciones financieras no democráticas como el Banco Mundial y el FMI, los países del Sur y sus «enfoques alternativos» se ven relegados a foros de decisiones no vinculantes, como la Asamblea General de Naciones Unidas. En segundo lugar, esta misma concentración de poder y saber ofrece continuidad a la denuncia contra la despolitización del debate sobre el desarrollo sostenible (la ya citada «máquina de antipolítica» de Ferguson). Al igual que en los debates de los años setenta, desde las lecturas del Capitaloceno se señala que la noción de Antropoceno enmascara las profundas desigualdades estructurales que subyacen en la crisis ecológica, al presentar la degradación ambiental como un problema técnico o universal, desvinculándola de las relaciones históricas de poder y explotación.

Así pues, este viaje por los *Sures*, buceando en las resignificaciones conceptuales vinculadas a la agenda medioambiental y a los contrastes epistemológicos para abordar el fenómeno, nos conduce a algunas disquisiciones sobre la idea misma de lo que se entiende hoy por Sur Global. Estas reflexiones, enunciadas en forma de apertura de nuevas líneas de investigación antes que, como respuestas taxativas, se desarrollan en el siguiente epígrafe.

Reflexiones para una suerte de reinvención del Sur Global

El Sur ha sido tradicionalmente concebido desde el Norte como parte de un proyecto extractivista en virtud del cual obtener recursos, tanto de sus tierras como de sus pueblos (Alcoff, 2022: 3). Así, la connivencia con élites locales, unido a epistemologías que dieran cobertura a estas iniciativas (desde el colonialismo, pasando por el desarrollo, hasta el neoliberalismo) han favorecido estas prácticas, que llevan a su vez aparejados impactos de distinta índole.

A pesar de la diversidad de industrias extractivas (agricultura intensiva, minería, petróleo, etc.)[2], algunos elementos son comunes: por un lado, y principalmente, la maximización del beneficio económico; pero, por otro y en paralelo, el creciente apetito y demanda de mayores cantidades de materias primas vinculadas al desarrollo económico y a la transformación de la matriz energética. Este último punto no deja de ser paradójico en la medida en que la generación de energías «más limpias» conlleva, a su vez, una demanda exponencial de los llamados «minerales críticos de transición» (litio, cobalto, tierras raras, manganeso, níquel, etc.), cuya extracción se produce en las tierras del Sur Global (World Bank, 2020).

Este fenómeno plantea una tesitura desafiante en la que la transformación energética de un Norte ávido de más energía barata «y preferiblemente verde», conlleva un aumento drástico de los proyectos extractivistas que tienen lugar en el Sur Global, externalizando con ello los distintos efectos que implican. En este sentido, los impactos más evidentes son de doble orden (Arellano *et al.*, 2023): en primer lugar y de manera más obvia, el modelo de acumulación y apropiación extractivista (Svampa, 2021), sea minero, agropecuario, hidrocarburífero o inmobiliario, genera un notable impacto medioambiental,

2. Por ejemplo, la agricultura intensiva ha impulsado la deforestación, como en Brasil, Malí y Sudán; la minería ha generado impactos ambientales en los Andes y los Himalayas; y la extracción de petróleo no convencional ha generado efectos sociales y medioambientales en casos como Vaca Muerta, en Argentina, o el Delta del Níger, en Nigeria.

al erosionar el terreno, contaminar las aguas y ahondar en la vulnerabilidad del ecosistema motivado por un accionar humano depredador y por la creación de infraestructuras en zonas rurales y/o indígenas. No obstante, hay que señalar también los impactos indirectos (sociales, políticos, culturales e institucionales) con el consiguiente aumento de la conflictividad social (Svampa, 2019), que son a veces invisibilizados o minimizados a pesar de sus efectos empíricos y epistemológicos. Se puede constatar en numerosos casos de estudio (véase, para Perú y Colombia, Arellano *et al.*, 2023; 20 y sig.) la erosión del tejido sociopolítico, la cooptación de líderes con la consiguiente pérdida de legitimidad de las instituciones representativas existentes, la degradación cultural por la llegada masiva de *buscavidas* que promueven otras relaciones sociales y fomentan la prostitución y el juego, entre otros efectos negativos de segundo orden.

En definitiva, además del consiguiente daño medioambiental, se produce una pérdida irreparable y duradera del ecosistema social de las comunidades afectadas[3]. A la par, se agudizan las tensiones internas sobre los modelos de desarrollo a adoptar, enfrentando los intereses de las élites extractivistas con los de las poblaciones que sufren las consecuencias negativas sin obtener beneficios tangibles en su vida cotidiana. Por si esto fuera poco, el maquillaje de la propuesta neoextractivista promovida a principios del siglo xxi por algunos gobiernos *progresistas*, como los de Rafael Correa en Ecuador y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (una suerte de extractivismo con políticas de inclusión social) no cuestionó los efectos sociales –desigualdad, conflictos comunitarios, desplazamientos– y ambientales –deforestación, pérdida de biodiversidad, agotamiento de los suelos, contaminación del agua y el aire– permanentes del modelo de desarrollo. Como resultado, las contradicciones se han agudizado, siguiendo la ecuación «más extractivismo, menos democracia» (Svampa, 2016).

El Sur Global articula una comunidad política global basada en el reconocimiento de experiencias compartidas de explotación. Refleja así una resistencia colectiva y lateral entre distintos pueblos subyugados y constituye una respuesta a la poscolonialidad, así como una nueva forma de solidaridad frente al capitalismo global.

3. Las resistencias frente al extractivismo han sido ampliamente estudiadas y se manifiestan en diversos movimientos sociales. En la explotación agrícola, destacan el Movimiento de los Sin Tierra (Brasil), Cinturón Verde (Kenia), Chipko (India), y los movimientos indigenistas Mapuche y Wichí, en América del Sur. En la minería, la región andina ha sido un foco de militancia, con ejemplos como la Asamblea No a la Mina (Argentina), el movimiento campesino en Conga (Perú), además de las luchas en otras geografías, como la del pueblo Wayúu (Colombia), la oposición de las comunidades Xinka (Guatemala), o de los Dongria Kondh (India). Ante el extractivismo petrolero, sobresalen las protestas de los Ogoni e Ijaw (Nigeria), los Achuar (Perú), y los Huaorani y Sarayaku (Ecuador), así como la oposición Mapuche al fracking en Vaca Muerta (Argentina).

El consiguiente desencanto con las instituciones (que fallan en resolver los problemas de fondo) ha acelerado el resurgimiento de políticos reaccionarios que se nutren de discursos negacionistas para fomentar un extractivismo cada vez más salvaje, provocando una escalada creciente de la conflictividad social y ambiental. Al mismo tiempo, el carácter global de este fenómeno ha diluido la noción del «Sur Global» como un referente geográfico exclusivo de resistencia, profundizando la expansión de su significado más allá de los límites territoriales.

Y es que, como vimos previamente, frente a la noción geopolítica, intelectuales como Anne Mahler (2017) han intentado despojar al concepto de su carácter instrumental mediante una comprensión alternativa. Desde su perspectiva, el Sur Global se refiere a espacios y pueblos en una posición subalterna frente a la globalización del capitalismo contemporáneo. A partir del reconocimiento de una geografía fluida y desterritorializada de opresión, esta comprensión reconoce la existencia de formas de subyugación tanto en el sur como en el norte geográfico. En este sentido, el Sur Global articula una comunidad política global basada en el reconocimiento de experiencias compartidas de explotación. Refleja así una resistencia colectiva y lateral entre distintos pueblos subyugados y constituye una respuesta a la poscolonialidad, así como una nueva forma de solidaridad frente al capitalismo global. Así pues, parafraseando a Prashad (2012: 53), el Sur Global encarna una serie de luchas contra la apropiación de recursos, la violación de la dignidad humana y la degradación de las instituciones democráticas. En tanto que propuesta creativa, abarca una amplia gama de respuestas sin una dirección política fácilmente definible: desde refugiarse en ideas del pasado, hasta intentar resistir las condiciones actuales, y, por supuesto, buscar un cambio hacia el futuro.

Desde esta perspectiva, toda manifestación de organización social emancipadora que defienda lo común, basada en principios de reciprocidad y redistribución (Svampa, 2019: 31), y que se manifieste como resistencia al capitalismo (y, por extensión, al extractivismo), puede interpretarse como una expresión de la capacidad de agencia de un Sur Global en resistencia. Con todo, al perseguir esta reinvención epistémica y política debemos estar alertas de no caer en una nueva reesencialización, que lo convierta en un espacio simbólico rígido, desatendiendo la diversidad que lo caracteriza. La reflexión académica, además, debe alejarse de reproducir el dualismo cartesiano y sus versiones binarias contemporáneas, que perpetúan jerarquías ontológicas, como las que contraponen civilización y barbarie, o desarrollo y subdesarrollo. Además de ser funcionales a la colonialidad del poder y del saber que se busca criticar, estas dicotomías refuerzan mecanismos retóricos que, parafraseando a Tomasi di Lampedusa, lo cambian todo en el discurso para que nada cambie en la práctica. En este sentido, una postura crítica desde la academia y la política debe acercarse a las epistemologías subalternas sin apropiarse de su conocimiento, especialmente cuando, como ha sido habitual, este se instrumentaliza con fines retóricos, geopolíticos o para legitimar cambios en los sistemas productivos que perpetúan las mismas dinámicas que dichas epistemologías critican.

Tal enfoque implica mantenerse alerta también ante la cooptación y apropiación de epistemologías subalternas y formas alternativas de entender la naturaleza y los sistemas productivos dentro las estructuras institucionales modernas. Este fenómeno ha sido evidente en las narrativas discursivas sobre las cuales se han asentado las políticas domésticas y exteriores de gran parte de las potencias emergentes desde principios del siglo XXI, especialmente en América del Sur, donde el principio del *sumak kawsay* (buen vivir) ha sido integrado en los discursos políticos (e incluso constituciones) de múltiples estados. A modo ilustrativo de esta situación, Ansótegui (2021) argumenta que el dualismo cartesiano ha configurado una otredad que asocia al indígena con la naturaleza, transformando su figura desde la imagen del «buen salvaje» hasta la del «guardián ecológico» contemporáneo. Impulsado por la crisis medioambiental global, el movimiento ecologista ha potenciado una reconfiguración narrativa que, salvando los saberes indígenas del desprecio sufrido en el siglo pasado, los destaca como referentes en la protección del planeta y el desarrollo sostenible, convirtiéndolos en un símbolo de resistencia ante el extractivismo. No obstante, este cambio no se debe a una nueva valoración intrínseca de lo indígena, sino a la urgencia ecológica que ha revalorizado su conexión ancestral con la tierra. Ha sido el activismo occidental el que ha comenzado a cuestionar la noción de progreso, mostrando una creciente preocupación tanto por la humanidad como por la naturaleza, concebida como el sustento indispensable para la vida. Sin embargo, esta preocupación sigue arraigada en la visión utilitarista de la naturaleza de la modernidad, que reesencializa al indígena y se apropia de sus conocimientos en la medida en que resulten útiles para reformar la narrativa del desarrollo.

En este resurgimiento del concepto de Sur Global resulta crucial mantener un sentido crítico que permita romper con el dualismo cartesiano.

Tal apropiación también se manifiesta en las comunidades epistémicas y, por extensión, en las visiones dominantes en la academia, que no solo validan la noción geopolítica del Sur Global, sino que reproducen la colonialidad del saber en la noción de resistencia. Al legitimar una apropiación de los conocimientos alternativos y aceptar su reesencialización, a menudo no ofrecen un lugar de enunciación a las voces subalternas que adoptan como símbolos, sino que las incorporan a través de su propia voz. Esto resulta sumamente relevante en un contexto en el cual estos conocimientos son leídos, reinterpretados e incorporados al lenguaje del progresismo político que reivindica la noción de Sur, adoptando lo útil para su narrativa, pero, paralelamente, dando continuidad al extractivismo y, con ello, traduciéndose en implicaciones materiales negativas para las sociedades más allá de las ya mencionadas epistémicas. Siguiendo la máxima coxiana, hay que reconocer e identificar «desde dónde se habla» en la medida en que «toda teoría es siempre para alguien y para alguna finalidad» (Cox, 1981: 128).

Como hemos visto, tal instrumentalización de la noción de Sur Global, tanto en su dimensión geopolítica como de resistencia, asociada a lógicas neoextractivas de poder/

saber, termina por coadyuvar en la generación y promoción de un desencanto con las instituciones democráticas y epistémicas en una suerte de crisis de representación que se traduce en una desafección general frente a las promesas de la modernidad. Esta instrumentalización interesada, en definitiva, fomenta la desestructuración y la desconfianza de las redes sociales de resistencia, deslegitimando las posibilidades de existencia de un Sur resiliente verdaderamente global. En última instancia, en este resurgimiento del concepto de Sur Global resulta crucial mantener un sentido crítico que permita, de una vez, romper con el dualismo cartesiano. Ello requiere mantener los esfuerzos por abrir el diálogo con la otra parte de la herida colonial (Mignolo, 2005), y evitar la reesencialización de un Sur que, en su heterogeneidad, diversidad y desvinculación a la territorialidad moderna, debe fortalecerse frente a las lógicas extractivas y homogeneizantes del capitalismo.

Referencias bibliográficas

Alcoff, Linda Martín. «Extractivist Epistemologies». *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, vol. 5, n.º 1 (2022) (en línea) https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25729861.2022.2127231

Ansótegui, Elena. «De la utopía arcaica a la utopía ecológica: la identidad indígena en América Latina», en: Pro, Juan; Brenišínová, Monika y Ansótegui, Elena (eds.) *Nuevos mundos: América y la utopía entre espacio y tiempo*. Madrid y Fráncfort: Iberoamericana yVervuert, 2021, p. 243-270.

Arellano-Yanguas, Javier, Bernal-Gómez, María del Pilar, y Caballero, Sergio. «Nuevos proyectos mineros en la Amazonía: impactos sobre las poblaciones y su entorno», en: Arellano-Yanguas, Javier y Bernal-Gómez, María del Pilar (coords.) *Transición energética, expansión minera y conflictos ecosociales en la Amazonía*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2023, p. 23-59 (en línea) [Fecha de consulta: 16.09.2024] https://www.somos-amazonia.org/wp-content/uploads/2023/04/Conflictos-ecosociales-CAST-DIG.pdf

Bonneuil, Christophe, y Fressoz, Jean-Baptiste. *L'événement anthropocène. La terre, l'histoire et nous*. París: Le Seuil, 2013.

Bueno Rubial, María del Pilar. «El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?». *Relaciones Internacionales*, n.º 33 (2016), p. 75-95.

Caballero, Sergio, y Crescentino, Diego. «Sur Global», en: Iranzo, Ángela; Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar y Íñiguez de Heredia, Marta (eds.) *Manual de estudios críticos. Cartografías disidentes para comprender las relaciones internacionales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025.

Carson, Rachel. *Silent Spring*. Nueva York: Houghton Mifflin, 1962.

Chakrabarty, Dipesh. «Climate and Capital: On Conjoined Histories». *Critical Inquiry*, vol. 41, n.º 1 (2014), p. 1-23. DOI: https://doi.org/10.1086/678154

Cox, Robert W. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millennium*, vol. 10, n.º 2 (1981), p. 126-155. DOI: https://doi.org/10.1177/03058298810100020501.

Crutzen, Paul J., y Stoermer, Eugene F. «The "Anthropocene"». *Global Change Newsletter*, n.º 41 (mayo 2000), p. 17-18.

Eckersley, Robyn. «Green Theory», en: Dunne, Tim; Kurki, Milja y Smith, Steve (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 247-265.

Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2007.

Ferguson, James. *Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Gudynas, Eduardo. «*Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo*». *América Latina en Movimiento*, vol. 462, (2011), p. 1-20 (en línea) https://www.gudynas.com/publicaciones/articulos/GudynasBuenVivirGerminandoALAI11.pdf

Haraway, Donna. «Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making Kin». *Environmental Humanities*, vol. 6, n.º 1 (2015), p. 159-165. DOI: https://doi.org/10.1215/22011919-3615934

IEA. «The world's top 1% of emitters produce over 1000 times more CO2 than the bottom 1%», (22 de febrero de 2023) (en línea) https://www.iea.org/commentaries/the-world-s-top-1-of-emitters-produce-over-1000-times-more-co2-than-the-bottom-1

Kuhn, Thomas S. *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1962.

Latour, Bruno. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Latour, Bruno. «Agency at the Time of the Anthropocene». *New Literary History*, vol. 45, n.º 1 (2014), p. 1-18. DOI: https://dx.doi.org/10.1353/nlh.2014.0003

Lewis, Simon L., y Maslin, Mark A. «Defining the Anthropocene». *Nature*, vol. 519, n.º 7542, (2015), p. 171-180. DOI: https://doi.org/10.1038/nature14258

Mahler, Anne Garland. «Global South». *Oxford Bibliographies Online in Literary and Critical Theory*, (25 de octubre de 2017) (en línea) https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780190221911/obo-9780190221911-0055.xml

Malm, Andreas, y Hornborg, Alf. «The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative». *The Anthropocene Review*, vol. 1, n.º 1 (2014), p. 62-69. DOI: https://doi.org/10.1177/2053019613516291

Mauelshagen, Franz. «Reflexiones acerca del Antropoceno». *Desacatos*, n.º 54 (2017), p. 74-89.

Mignolo, Walter. *La idea de América Latina*. Barcelona: Gedisa, 2005.

Moore, Jason W. *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

Oglesby, Carl. «After Vietnam, What?» *Commonweal* 90, n.º 001 (21 de marzo de 1969).
Oxfam. «Igualdad climática: un planeta para el 99%: Resumen Ejecutivo», (20 de noviembre de 2023) (en línea) https://www.oxfam.org.uk/mc/qer7km/
Prashad, Vijay. «Dream history of the global South». *Interface: A Journal for and About Social Movements*, vol. 4, n.º 1 (2012), p. 43-53.
Ruddiman, William F. «The Anthropogenic Greenhouse Era Began Thousands of Years Ago». *Climatic Change*, vol. 61, (2003), p. 261-293. DOI: https://doi.org/10.1023/B:CLIM.0000004577.17928.fa
Sachs, Jeffrey. *La era del desarrollo sostenible*. Madrid: Deusto, 2015.
Shidore, Sarang. «¿Qué quiere el Sur Global?». *Nueva Sociedad*, (septiembre 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 16.09.2024] https://nuso.org/articulo/sur-global-desarrollo-potencias-protestas-china-rusia-estados-unidos/
Steffen, Will; Broadgate, Wendy; Deutsch, Lisa; Gaffney, Owen y Ludwig, Cornelia. «The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration». *The Anthropocene Review*, vol. 2, n.º 1 (2015), p. 81-98. DOI: https://doi.org/10.1177/2053019614564785
Stuenkel, Oliver. «BRICS expansion would be a sign of China's growing influence, says Oliver Stuenkel». *The Economist*, (18 de agosto de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 16.09.2024] https://www.economist.com/by-invitation/2023/08/18/brics-expansion-would-be-a-sign-of-chinas-growing-influence-says-oliver-stuenkel
Stuenkel, Oliver. «The new world order and the Global South». *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 40, n.º 2 (2024), p. 396-404. DOI: https://doi.org/10.1093/oxrep/grae008
Svampa, Maristella. *Debates latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.
Svampa, Maristella. *Antropoceno: Lecturas globales desde el Sur*. Córdoba: La Sofía cartonera, 2019.
Svampa, Maristella. «Neoextractivism and development», en: Henry Veltmeyer y Edgar Lau (eds.) *Buen Vivir and the Challenges to Capitalism in Latin America*. Londres: Routledge, 2021, p. 270-281.
World Bank. *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition*. Washington, D.C.: World Bank, 2020.

ÍCONOS 81
REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

vol. XXIX
(1er. cuatrimestre)
N.º 81
enero-abril
2025

DOSSIER

Presentación del dossier
Transiciones juveniles al mercado laboral en América Latina
Ana Miranda y Rafael Merino

Precariedad laboral y juventudes: los mercados de trabajo en Argentina, Brasil, Colombia y México
Nelson Florez-Vaquiro y Lia Alejandra Hincapié-Aldana

Migraciones, género y trabajo juvenil: transiciones superpuestas en sectores populares de Argentina
Débora Gerbaudo-Suárez

Identidad laboral y prácticas profesionales en Chile: experiencias en la educación técnica secundaria
Leandro Sepúlveda-Valenzuela y María José Valdebenito-Infante

Tecnicatura Universitaria en Agroecología: una alternativa laboral para jóvenes de familias migrantes en Argentina
Susana Shoaie-Baker

Cambio en la política pública para jóvenes y acceso al empleo en Colombia
Jorge Enrique Martínez-Carvajal

TEMAS

Profesionales de la salud a favor del aborto en Argentina: entre el derecho y la clandestinidad institucional
Romina Accossatto y Lucas Marucci

Las otras víctimas del feminicidio: reparación integral y violencia institucional en Ecuador
Carla M. Álvarez-Velasco y Alejandro Laufer-Corella

TEMAS

Movimiento antiminero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador
Nelson Cajamarca

Masculinidades en transformación. Significados de los relatos de universitarios del sur de Chile
Loreto Arias-Lagos y Juan Carlos Peña-Axt

***Outsider-insider*: una experiencia identitaria de los feminismos latinoamericanos**
Sandra Villanueva-Gallardo

Número anterior:
ICONOS 80: El derecho al aborto: un tema pendiente en la región

Número siguiente:
ICONOS 82: Cuidados y mujeres en América Latina

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities **(CABELL'S)**; Clasificación Integrada de Revistas Científicas **(CIRC)**; Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales **(CLASE)**; **DIALNET**; Directory of Open Access Journal **(DOAJ)**; Emerging Source Citation Index **(ESCI)** Web of Science; **ERIHPLUS**; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index **(HAPI)**; International Bibliography of the Social Science **(IBSS)**; Informe Académico Thompson Gale; LatAm-Studies; **LATINDEX** catálogo; **MIAR**; Political Science Complete; **REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador**; Sociological Abstracts; **SCOPUS**; Social Science Jornals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts **(WPSA)**.
Página web: www.revistaiconos.ec
Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec

FLACSO ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)
Sitio web: www.revistaiconos.ec

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 99-120
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.99

Fecha de recepción: 16.09.24
Fecha de aceptación: 15.01.25

La creciente agencia de la Unión Africana en el sistema internacional

The growing agency of the African Union in the international system

Jerónimo Delgado-Caicedo
Profesor, investigador y coordinador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS), Universidad Externado de Colombia (Bogotá).
jeronimo.delgado@uexternado.edu.co. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9449-8281

Guilherme Ziebell de Oliveira
Profesor adjunto, Departamento de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Federal de Río Grande del Sur (Porto Alegre, Brasil).
guilherme.ziebell@ufrgs.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0118-6279

Cómo citar este artículo: Delgado-Caicedo, Jerónimo y Ziebell de Oliveira, Guilherme. «La creciente agencia de la Unión Africana en el sistema internacional». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 99-120. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.99

Resumen: Este artículo analiza la creciente agencia de la Unión Africana (UA) en el sistema internacional y responde a la pregunta: ¿cómo ha conseguido África, en pleno siglo XXI, consolidarse como un actor importante en la jerarquía del poder mundial? Se plantea la hipótesis de que el éxito reciente del continente se debe a tres procesos: a) un incremento en sus recursos de poder como resultado de sus procesos recientes de estabilización, pacificación y desarrollo; b) la consolidación de África como un actor relevante del Sur Global; y c) la creación de la UA como un bloque político regional con influencia internacional. Estos tres fenómenos, coordinados por la UA, han permitido al continente situarse gradualmente en el centro de las actuales transformaciones geopolíticas globales. El artículo demuestra cómo esta organización ha logrado utilizar su agencia para aumentar su poder y mejorar su proyección internacional.

Palabras clave: Unión Africana, agencia, África, proyección internacional, poder, sistema internacional, Sur Global

Abstract: *This paper explores the growing agency of the African Union (AU) in the international system and answers the question of how Africa has succeeded in consolidating itself as a key player in the global power hierarchy in the 21st century. It posits the hypothesis that the continent's recent success is due to three processes: (a) an increase in its power resources thanks to recent processes of stabilisation, peacemaking and development; (b) the consolidation of Africa as a significant player from the Global South; and (c) the creation of the AU as a regional political bloc with international influence. These three phenomena, coordinated by the AU, have allowed the continent to steadily position itself at the heart of current global geopolitical transformations. The paper demonstrates how the organisation has managed to utilise its agency to increase its power and enhance its international reach.*

Key words: *African Union, agency, Africa, international reach, power, international system, Global South*

Desde finales del siglo xx, el sistema internacional y sus estructuras tradicionales de poder han experimentado grandes transformaciones. El liderazgo histórico de las potencias en América del Norte y Europa ha empezado a verse cuestionado por la creciente relevancia de un grupo de estados emergentes del Sur Global que, cada vez más, se posicionan como actores fundamentales en las relaciones internacionales (Dargin, 2013). Este ascenso, a su vez, se atribuye a factores como una mayor estabilidad política, crecimiento económico, aumento en el comercio e inversión extranjera, así como incremento del poder diplomático y militar, que se han traducido en una mayor influencia regional y global (Cohen y Kisling, 2024; Heimann y Paikowsky, 2022; Mukherjee, 2022). Países como Brasil, India, Rusia y, sobre todo, China han logrado utilizar un contexto de intenso dinamismo y fortaleza económica para convertirse en jugadores globales de primer orden (Kiely, 2016; Christensen y Xing, 2016; Artner y Yin, 2023). Como resultado, espacios económicos, políticos y diplomáticos, anteriormente con dominio de potencias occidentales como Francia, Reino Unido o Estados Unidos, han sido progresivamente ocupados por estas potencias emergentes, fortaleciendo aún más su capacidad para proyectar sus voces e intereses en diversos foros internacionales, a la vez que se apalanca un proceso más amplio de reconfiguración de la jerarquía internacional de poder (Mawdsley, 2012; Hönke *et al.*, 2024).

Las consecuencias de estas transformaciones, sin embargo, no se han limitado a esta reconfiguración de las relaciones de poder entre las antiguas potencias occidentales y los grandes actores emergentes. Otros estados, en principio con menor poder en el sistema internacional, también han logrado aumentar considerablemente su proyección e influencia en las relaciones internacionales. En este contexto, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí o Irán por Oriente Medio; Sudáfrica, Nigeria, Egipto, Etiopía, Argelia o Kenia por África; Indonesia, Vietnam, Pakistán, Malasia, Singapur o Filipinas por Asia; y México, Colombia, Argentina o Chile por América Latina; desde todos los rincones del Sur Global, estados históricamente dependientes y poco influyentes están abandonando esta condición para ser reconocidos como parte de las nuevas potencias emergentes del Sur Global (Braveboy-Wagner, 2024; Ardila, 2014; Hawksworth y Chan, 2015; Huijgh y Warlick, 2016). Ahora bien, aunque es claro que muchos de estos nuevos actores no buscan necesariamente el estatus de superpotencia o una transformación radical del orden internacional, sí tienen la intención de contribuir a una modificación de las dinámicas existentes de poder y ampliar su influencia en la arena global.

Además de los países anteriormente mencionados, otros actores no estatales también han conseguido un nuevo protagonismo en la escena internacional. Entre ellos, merece mención especial la Unión Africana (UA) que, desde su creación el 9 de julio de 2002, ha adoptado una postura activa encaminada a transformar y potenciar la inserción, la agencia y el protagonismo del continente africano y sus países miembros en las relaciones internacionales (Murithi, 2010; Money *et al.*, 2020; Mwaba, 2023). Entre las muchas iniciativas creadas por la organización, destaca la llamada «Agenda 2063: el África que queremos», un proyecto lanzado en 2015 y propuesto como estrategia para

transformar el continente en términos políticos, económicos y sociales, y convertirlo en un actor clave en el nuevo orden mundial (Ziebell de Oliveira y Otavio, 2021; Aniche, 2023). Los resultados de las acciones de la UA son cada vez más visibles. En las últimas décadas, más de la mitad de los países africanos han registrado tasas de crecimiento del PIB sostenidas superiores al 5% (African Development Bank, 2024) y el continente ha creado la zona de libre comercio más grande del mundo en cuanto al número de países participantes (UA, 2024; Aniche, 2023), además de experimentar un notable proceso de estabilización y pacificación (Burbach y Fettweis, 2014; Mwaba, 2023).

Si bien aún queda mucho camino por recorrer, la notoriedad de estos cambios para África es indiscutible. Y estos no solo han repercutido en la realidad inmediata del continente, sino que se han traducido en un nuevo protagonismo, quizás uno central, para África en las relaciones internacionales. Prueba de ello, no solo es la entrada de Sudáfrica en el grupo BRIC en 2011 –transformándolo en BRICS–, sino también el ingreso de Etiopía y Egipto como nuevos miembros africanos en 2024 (BRICS +). Igualmente, la invitación hecha a la UA en 2023 para que se incorpore al G-20 como miembro de pleno derecho significa, según el portavoz del secretario general de Naciones Unidas, Stéphane Dujarric, un «reflejo de la creciente importancia e influencia de África en la escena internacional» (Naciones Unidas, 2023).

Desde su creación a el 9 de julio de 2002, la Unión Africana (UA) ha adoptado una postura activa encaminada a transformar y potenciar la inserción, la agencia y el protagonismo del continente africano y sus países miembros en las relaciones internacionales.

En este contexto, este artículo analiza la creciente agencia de la UA en el sistema internacional, centrándose en la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo ha conseguido África, en pleno siglo xxi, consolidarse como un actor clave en la jerarquía de poder mundial? La hipótesis argumenta que el éxito de África en su ascenso a una posición destacada en las relaciones internacionales en la actualidad se debe tanto a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del continente como a las iniciativas encabezadas por la UA. Ello ha contribuido a importantes transformaciones en el contexto africano y, paralelamente, ha permitido al continente situarse en una posición central en las actuales transformaciones geopolíticas que experimentan las relaciones internacionales, afianzándolo como un actor clave en la jerarquía de poder mundial.

Para desarrollar la discusión, el artículo adopta un enfoque cualitativo e interpretativo, apoyándose principalmente en una revisión de literatura primaria y secundaria, así como en datos de fuentes académicas e institucionales, y se estructura en tres secciones, además de esta introducción y las consideraciones finales: en la primera presenta un análisis de la noción de agencia; en la segunda examina los cambios internos que, desde la UA, han llevado a África a materializar los procesos de estabilización, democratización, integración y crecimiento económico, y que se han traducido en una mayor influencia internacional de la UA; en la tercera

discute los aspectos que demuestran la nueva influencia de la UA en el sistema internacional; y, por último, concluye con unas consideraciones sobre los retos y perspectivas futuras de este proceso de incremento de la agencia de la UA en el sistema internacional.

El concepto de agencia en el sistema internacional y sus implicaciones para África

La Real Academia Española (2001) define *agencia* como «una empresa destinada a gestionar asuntos ajenos o a prestar determinados servicios», o como «una sucursal o delegación subordinada de una empresa», es decir, un término que nada tiene que ver con los actores del sistema internacional y su capacidad de acción en este. Lo anterior demuestra que la palabra *agencia*, como es entendida y usada en la literatura de relaciones internacionales, no existe en el idioma español, pero es ampliamente utilizada en textos de esta disciplina en castellano. De esta manera, este artículo incluye el concepto de *agencia* (*agency*) para entender el lugar que ocupan los diferentes actores en la jerarquía de poder en el sistema internacional.

Históricamente, los análisis en la disciplina de las relaciones internacionales se han centrado en el concepto *capacidad* para entender el nivel de influencia de los actores en el sistema: ¿Qué tan capaz es un actor de actuar y defender sus intereses frente a otros? El debate se ha dado principalmente en torno a qué hacen los actores y cómo se puede explicar ese comportamiento (Braun *et al.*, 2019). Asimismo, las teorías tradicionales de Relaciones Internacionales se centran en *cuáles* actores tienen más recursos de poder que los llevan a ejercer una influencia política, militar y económica en los asuntos internacionales. Sin embargo, estas aproximaciones son limitadas en la medida en que dan por hecho que los actores son capaces de actuar, es decir, su capacidad se asume como una condición inherente a ellos, pero ignoran algunos puntos que pueden ser incluso más relevantes: ¿Cómo se obtiene esa capacidad? ¿Cómo es la transición de ser no-capaz a ser capaz? ¿Cómo se disputa frente a otros actores? ¿Cómo se lleva a la práctica?

En consecuencia, el término *capacidad* se queda corto al convertirse únicamente en uno de los múltiples conceptos que deben tenerse en cuenta al analizar las posibilidades reales de los actores para actuar en el sistema internacional. Es aquí donde el concepto de *agencia* es útil porque permite expandir el debate a tres preguntas adicionales: 1) ¿Cuándo, cómo y por qué los agentes pueden emerger –o fracasar– en algunos contextos políticos, económicos y sociales en el sistema internacional?; 2) ¿Por qué algunas prácticas están disponibles para ciertos actores, pero para otros no?, y 3) ¿Cuáles son los recursos de poder que se requieren para que un actor sea percibido de una forma o de otra? El concepto de agencia está relacionado con dos factores determinantes: la distribución

de la posicionalidad social y el relacionismo. En ese contexto, el comportamiento de los actores en el sistema internacional no se da libremente como si hubiera condiciones iguales de libertad para todos ellos; sino, por el contrario, dependen de los recursos de poder y las estructuras sociales que desencadenan una situación de distribución posicional asimétrica (Gruffyd Jones, 2014). Por otra parte, el sistema internacional es una zona de constitución mutua donde diversos actores, con sus propios procesos históricos y relaciones de poder, establecen estructuras y fenómenos que determinan la política mundial (Barkawi y Laffey, 2002). Así, por ejemplo, la relacionalidad y la posición colonial son cruciales para comprender por qué el mundo político funciona como lo hace.

Asimismo, dos conceptos adicionales son necesarios para la definición de agencia: a) *liderazgo*, entendido como el uso específico del poder material para ejecutar las acciones de los actores (Ikenberry, 1996) o simplemente como la «influencia política en foros diplomáticos» (Nolte, 2010); y b) *estatus*, una percepción colectiva acerca del lugar que ocupa un actor en la jerarquía global, plasmada en varios atributos como su estructura sociopolítica interna, riqueza, alcance diplomático, cultura, innovación, tecnología, entre otros (Paul *et al.*, 2014). Frente a la definición de estatus, Nolte (2010: 892) amplía el concepto cuando afirma que un Estado «puede reclamar su condición de (…) potencia pero la membresía en el club de las (…) potencias es una categoría social que depende del reconocimiento de otros –por sus pares en el club, pero también por estados más pequeños y débiles dispuestos a aceptar la legitimidad y autoridad de aquellos en [lugares más altos] de la jerarquía internacional».

Así, el concepto de agencia en las relaciones internacionales gravita principalmente alrededor de los recursos de poder y la capacidad de influir en los asuntos internacionales. Teorías como el realismo, el liberalismo y el constructivismo social a menudo se centran en los estados como los principales agentes, pasando por alto la agencia de otro tipo de actores. Sin embargo, en un entendimiento más amplio, se requiere considerar factores más allá de los recursos de poder, como la distribución de la posición social, el relacionamiento y los procesos históricos. Ahora bien, si teorías como el realismo clásico tradicionalmente han enfatizado la primacía del Estado como actor principal y unitario en la escena internacional, enfoques como el institucionalismo y el constructivismo han reconocido el papel creciente y complejo de los organismos internacionales (OI) al argumentar que estos no son solo reflejo de los intereses estatales, sino que poseen autonomía y capacidad de influencia. La agencia de los OI se manifiesta en su capacidad para establecer normas, mediar conflictos, construir consenso y, en algunos casos, incluso tomar decisiones vinculantes. Sin embargo, la extensión y los límites de esta agencia siguen siendo objeto de debate. Factores como la distribución del poder entre los estados miembros, la naturaleza de las normas y regímenes internacionales, así como las capacidades institucionales de los OI influyen significativamente en su capacidad para actuar de manera independiente (Keohane, 1984; Wendt, 1992; Hofferberth, 2019; Moravcsik, 1997). Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se analizará la agencia de la UA como organismo continental que representa los intereses de África en el sistema internacional.

La agencia de la UA y la consolidación del Sur Global

La aparición del concepto de Sur Global y su surgimiento como un actor relevante del sistema internacional son dos fenómenos relativamente nuevos que han logrado romper, hasta cierto punto, la división histórica de un Norte desarrollado en una posición dominante sobre un Sur en vías de desarrollo (Comaroff y Comaroff, 2012 y 2013; Haug *et al.*, 2021). La adopción del término Sur Global, a su vez, lleva implícito el reconocimiento del desequilibrio histórico en las relaciones de poder entre el Norte y el Sur, y cómo estas han impactado –generalmente de forma negativa– el desarrollo económico, social y político de la mayoría de los países de África, Asia, el Pacífico Sur y América Latina y el Caribe (Khilnani *et al.*, 2012; Ndlovu-Gatsheni, 2023). Desde su aparición, este concepto ha evolucionado significativamente, reflejo de la creciente complejidad de las relaciones internacionales, y engloba un grupo heterogéneo de países que comparten una historia común marcada por desigualdades, vulnerabilidades y dependencias, pero que, a su vez, presentan una gran diversidad en sus trayectorias históricas. A pesar de estas diferencias, el Sur Global desempeña un papel crucial en las dinámicas actuales de poder global, desafiando las estructuras heredadas particularmente desde la colonización. Su capacidad de agencia en la actualidad y su potencial para cuestionar los modelos de desarrollo existente lo convierten en un actor fundamental en la búsqueda de un orden mundial más equitativo (Delgado-Caicedo, 2018).

La aparición del concepto de Sur Global y su surgimiento como un actor relevante del sistema internacional son dos fenómenos relativamente nuevos que han logrado romper, hasta cierto punto, la división histórica de un Norte desarrollado en una posición dominante sobre un Sur en vías de desarrollo.

La consolidación de mecanismos de integración regional también ha sido un catalizador fundamental en el ascenso de los países del Sur Global en la arena internacional. Este proceso ha generado nuevos actores globales capaces de negociar en condiciones más equitativas con los países más desarrollados, fortaleciendo su posición y obteniendo mejores resultados en la defensa de sus intereses comunes (Usman y Muhammad, 2024; Litsegård y Mattheis, 2024). La UA es un claro ejemplo de esta integración y cooperación regionales en el continente. Sus logros en diversos ámbitos, especialmente en resolución de conflictos, promoción de la democracia y los derechos humanos, así como la integración económica, la posicionan como un actor fundamental en la reconfiguración de la dinámica política y social de África. Su capacidad de mediación e intervención en conflictos internos y crisis políticas ha puesto en evidencia

su amplio conocimiento de los contextos locales, una gran legitimidad regional y un enfoque inclusivo que le permiten diseñar soluciones sostenibles y e innovadoras que otros organismos no habían podido –o querido– implementar (Murithi, 2008; de Coning, 2017; Harris y Jaw, 2024). Igualmente, la puesta en funcionamiento del Sistema Continental de Alerta Temprana (CEWS, por sus siglas en inglés) y el despliegue de misiones de mantenimiento de paz en distintos países del continente son una muestra tangible del compromiso de la UA con la prevención de conflictos y la construcción de paz en la región, encaminadas a lograr la estabilización de zonas afectadas por la guerra (Aning y Edu-Afful, 2016; Noyes y Yarwood, 2013; Engel, 2018; Darkwa, 2017; Warner, 2015).

Tanto la UA, como las Comunidades Económicas Regionales (REC, por sus siglas en inglés)[1] han contribuido considerablemente con la estabilización del continente africano. Así, las guerras internas y la inestabilidad política que en décadas anteriores plagaron el continente han empezado a disminuir y han sido reemplazadas por una era de mayor estabilidad política y social caracterizada por la consolidación de democracias y procesos electorales pacíficos en un gran número de países (Islam, 2023). En África, si en 1985 se registraron 25 conflictos armados internos, en 2024 este número se redujo a seis. Así mismo, si en 1985 únicamente 8 de los 54 países del continente tenían algún grado de democracia –es decir, 46 países eran considerados como autocracias–, para 2024, los países autocráticos bajaron a siete, 14 entraban en la categoría de democracias, y los 33 restantes tenían sistemas híbridos con algunos elementos democráticos (Mo Ibrahim Foundation, 2024). Si bien es cierto que los retos aún persisten, particularmente con fraudes electorales y gobiernos autoritarios, también hay evidencia de un gran progreso en la gran mayoría de países del continente en términos de democratización y estabilización política (Mburu, 2024).

Los resultados de estas importantes transformaciones, sumados a políticas públicas implementadas en la mayoría de países africanos y apoyadas por la UA, son evidentes en las cifras económicas y sociales del continente. Por ejemplo, el número de personas que vivían con menos de 2,15 dólares al día pasó del 58,1% en 1995 al 36,7% en 2019 –última fecha

1. Las REC son ocho bloques reconocidos por la UA que funcionan como pilares de la integración continental según el Tratado de Abuja (1991). Estas son: la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA), la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC), la Comunidad Africana Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Unión del Magreb Árabe (UMA). Surgieron entre los años 1970 y 1990 como mecanismos subregionales de cooperación económica y política, y hoy articulan la arquitectura del regionalismo africano.

disponible– según el Banco Mundial (2024d). Por su parte, la esperanza de vida aumentó de 50 años en 1995 a 61 años en 2022 (ibídem, 2024c); el PIB pasó de 480.000 millones de dólares en 1995 a 2,3 billones de dólares en 2023 (ibídem, 2024a), y el PIB per cápita se duplicó pasando de 815,3 dólares en 1995 a 1.636,8 dólares en 2023 (ibídem, 2024b). Todas las cifras anteriores dan cuenta de un proceso significativo de mejoramiento de la calidad de vida en gran parte del continente y del impacto que las medidas e iniciativas anteriormente mencionadas ha tenido sobre la situación de África en la actualidad.

Sin embargo, la integración en África no ha sido únicamente política. En 2018, jefes de Estado y de Gobierno de la UA crearon la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés) que entraría en funcionamiento el 1 de enero de 2021 (World Bank Group, 2020). La AfCFTA (2024) es actualmente la zona de libre comercio más grande del mundo en número de países miembros y se estima que, con ella, para 2035, 30 millones de personas adicionales saldrán de la pobreza, el continente tendrá 450.000 millones de dólares más en ingresos, habrá un 52% de incremento en el comercio intraafricano y aumentará el PIB continental en un 7%.

Para lograr el cumplimiento de sus objetivos, la UA creó en 2015 la «Agenda 2063: el África que queremos», la hoja de ruta más ambiciosa jamás concebida para el desarrollo del continente, que establece una visión transformadora para un África próspera, unida y pacífica. Este plan integral abarca una amplia gama de temas, desde la construcción de infraestructuras y la liberalización del comercio hasta la gobernanza democrática y la cohesión social (Mayaki, 2023). La Agenda 2063 representa un hito significativo en la historia del desarrollo del continente, ya que es concebida como una estrategia impulsada por y para el crecimiento inclusivo y sostenible, que busca transformar África en términos políticos, económicos y sociales y convertirla en uno de los actores más relevantes dentro del nuevo orden mundial. Para la UA fue importante concebir una trayectoria de desarrollo a largo plazo, 50 años en este caso, que le permita revisar y adaptar su agenda de desarrollo a los continuos cambios estructurales, crecimiento económico, progreso social, igualdad de género, contextos globales cambiantes y la reducción de conflictos y pacificación del continente (UA, 2000).

La Agenda 2063 incluye un sinnúmero de acciones que los países miembros deberán implementar para cambiar radicalmente el continente y solucionar gran parte de los problemas políticos, económicos y sociales actuales. Dentro de estas acciones, 15 han sido identificadas como «programas emblemáticos» de la UA y establecen las prioridades de la organización para los próximos años (ibídem, s.f.), así:

1. Red integrada africana de transporte a través de trenes de alta velocidad;
2. Formulación de la estrategia africana de *commodities* (materias primas);
3. Establecimiento de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA);
4. Libertad de movimiento y la creación de un pasaporte africano común;
5. Silenciar las armas;

6. Construcción de la Gran Represa Inga en la República Democrática del Congo;
7. Establecimiento de un mercado de transporte aéreo común africano (SAATM);
8. Creación de un Foro Económico Africano anual;
9. Creación de las instituciones financieras africanas (Banco de Inversión Africano, Bolsa de Valores Panafricana, Fondo Monetario Africano y Banco Central Africano);
10. Establecimiento de una red digital africana;
11. Creación de una estrategia africana para el espacio exterior;
12. Constitución de una universidad virtual africana;
13. Implementación de la Convención de la UA sobre ciberseguridad y protección de datos personales;
14. Construcción del Gran Museo de África, y
15. Redacción de la Enciclopedia Africana destinada a contar la historia de África desde el continente.

Lo anterior demuestra que la Agenda 2063 no solo encapsula las aspiraciones a futuro de la UA, sino también identifica acciones y herramientas clave para permitir continuar impulsando el desarrollo económico interno, e impactar positivamente la proyección global del continente, en una visión audaz y transformadora; una hoja de ruta que busca superar los desafíos históricos y posicionar a la UA como un actor global relevante a lo largo de los próximos 50 años. Pero, a pesar de sus notables logros en la promoción de la paz y el desarrollo en el continente africano y de los objetivos ambiciosos plasmados en la Agenda 2063, la UA enfrenta una serie de desafíos que pueden obstaculizar su plena implementación. Entre estos destacan los siguientes: la fragilidad de algunos de sus estados miembros, caracterizada por inestabilidad política y debilidad institucional; la persistencia de conflictos armados que generan desplazamiento forzado y socavan el desarrollo sostenible; la marcada desigualdad económica que profundiza las brechas sociales, y las divergencias ideológicas entre los países miembros que dificultan la construcción de consensos.

No obstante, estos desafíos también representan oportunidades para fortalecer la agencia de la UA y consolidarla como un actor clave en la gobernanza global. Al abordar las causas profundas de los conflictos, promover la gobernanza democrática y la inclusión social, así como fortalecer sus capacidades institucionales, la UA puede contribuir de manera más efectiva a la construcción de un futuro más próspero para la región. Para convertir los obstáculos en oportunidades, la UA requiere un fortalecimiento significativo de su capacidad institucional y financiera, con el fin de asumir de manera eficaz el liderazgo y la coordinación de los procesos de integración y desarrollo en el continente. En última instancia, el impulso al desarrollo económico y social equitativo, con un enfoque en la reducción de las desigualdades y la promoción del progreso de los países más vulnerables, terminará por consolidar su legitimidad y posicionamiento en la construcción de un nuevo orden internacional (Banco Mundial, 2024e).

La agencia de la UA y su impacto en las relaciones internacionales

Como ya se ha mencionado, los OI, como plataformas de diálogo y coordinación, han sido fundamentales para promover la cooperación y la colaboración entre sus miembros, contribuyendo así al desarrollo regional y a la proyección de una voz unificada en los foros multilaterales. Por ello, han demostrado ser herramientas fundamentales para impulsar el ascenso y la agencia de los países del Sur Global en la arena internacional. En ese contexto, además de sus alcances continentales, es claro que la UA, como motor de la integración regional africana, ha desempeñado un papel protagónico en el ámbito internacional, al ser una firme defensora de la reforma del multilateralismo, abogando por una mayor representación y equidad en las instituciones internacionales, particularmente en Naciones Unidas. Al hacerlo, la UA ha consolidado su posición como la voz de África y ha fortalecido las relaciones de cooperación Sur-Sur con otras regiones del Sur Global, como América Latina y Asia, para abordar desafíos comunes y promover cambios significativos en el orden mundial (Sidiropoulos, 2023).

Fundada sobre los principios de unidad, solidaridad y consenso, y guiada por los ideales del panafricanismo y el renacimiento africano, la UA, en el artículo 3 de su Acta Constitutiva, estableció «lograr una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y entre los pueblos de África», «promover y defender posiciones africanas comunes en asuntos de interés para el continente y sus pueblos» y «establecer las condiciones necesarias para que el continente pueda desempeñar el papel que le corresponde en la economía mundial y en las negociaciones internacionales» (UA, 2000: 5-6). En este sentido, desde su creación, la organización ha buscado la acción conjunta de sus miembros para hacer frente a los retos a los que se enfrenta el continente, con el objetivo de garantizar que África actúe con una sola voz a escala internacional (Murithi, 2007).

Uno de los primeros ejemplos de esta posición se observa en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés), lanzada en 2001. Mientras que, por un lado, la iniciativa pretendía estructurarse como una herramienta para promover el desarrollo económico del continente, superando simultáneamente su posición marginal en la economía mundial, por el otro, tenía como supuesto fundamental la centralidad de la UA en este proceso, a partir de la adopción de un enfoque de los problemas del continente que difería del de las instituciones financieras internacionales (Ziebell de Oliveira y Otavio, 2023). Así, más que pretender superar el «malestar del subdesarrollo y de la exclusión en un mundo globalizado», como lo define Adeoye (2020: 3), la NEPAD fue concebida con el objetivo de ubicar a la UA en una posición de liderazgo, fortaleciendo la proyección y la agencia del continente en las relaciones internacionales. Ello también se ha puesto de manifiesto en su empeño por construir «posiciones comunes africanas» sobre diversas cuestiones (ibídem). Mientras que, por un lado, el continente africano, con 55 países,

tiene un gran peso en diversos foros internacionales –como la Asamblea General de Naciones Unidas–, por otro, su representación –y fuerza– en muchos otros es claramente más restringida, por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que tiene tres puestos no permanentes sin poder de veto. Así, la UA ha trabajado en la construcción y adopción de marcos de actuación que unifiquen los intereses africanos con el fin de que los representantes del continente adopten, de forma coordinada, posiciones que potencien el impacto de África en las negociaciones internacionales (Zondi, 2013). Según Arkhurst (2010), se trataría de una estrategia para que los africanos, a través de la acción colectiva en los OI, sorteen la marginación impuesta por Occidente y alcancen sus objetivos.

Incluso antes de la creación de la UA, esta estrategia ya había sido adoptada por su predecesora, la Organización para la Unidad Africana (OUA), en forma de «Posición Común Africana sobre la Crisis de la Deuda Externa» de 1987 (OUA, 1987) y «Posición Común Africana sobre Seguridad Alimentaria y Desarrollo Agrícola» de 1996 (ibídem). En términos generales, sin embargo, estas posiciones comunes se construyeron sobre posicionamientos ya existentes entre los actores africanos, presentándose más como una síntesis de ideas anteriores, sin mucha centralidad para la organización (Zondi, 2013). Con la creación de la UA, este escenario ha cambiado. No solo la organización –especialmente a través de su Secretaría– ha tomado cada vez más la iniciativa en proponer posiciones comunes, frecuentemente basadas en los intereses de potencias regionales, sino que el volumen de posiciones comunes africanas también ha crecido significativamente, habiéndose adoptado más de 30 en las últimas décadas sobre temas de diversa índole (Brown y Harman, 2013; Edozie y Khisa, 2022).

La UA, como motor de la integración regional africana, ha desempeñado un papel protagónico en el ámbito internacional, al ser una firme defensora de la reforma del multilateralismo, abogando por una mayor representación y equidad en las instituciones internacionales, particularmente en Naciones Unidas.

El llamado Consenso Ezulwini, centrado en la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y adoptado por la UA en 2005, fue la primera posición común africana con una gran repercusión (Edozie y Khisa, 2022). Anteriormente, a lo largo de la década de 1990, se celebraron varios debates sobre la reforma del Consejo en la Asamblea General de Naciones Unidas, pero sin resultados concretos. A mediados de la década de 2000, el debate cobró un nuevo impulso con la publicación de un informe del secretario general, Kofi Annan, titulado «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», que reforzaba la defensa de una reforma de gran alcance que permitiera a Naciones Unidas hacer frente a la nueva realidad del mundo, marcada por la existencia de numerosos desafíos transnacionales (Zondi, 2013). En este contexto, la UA creó un comité formado por 15 estados con el objetivo de debatir y construir una posición común de África en las negociaciones. Reconociendo la complejidad de los desafíos identificados por el informe del secretario general, el comité

propendió por una amplia transformación de Naciones Unidas que permitiera superar una estructura que establecía una jerarquía de poder, que únicamente se lograría mediante una distribución equitativa del poder de decisión, especialmente en el Consejo de Seguridad. En este sentido, la posición común abogaba por una propuesta de reforma que garantizara la incorporación de al menos dos asientos permanentes para el continente en el Consejo, dotados de los mismos derechos y poderes que los demás miembros permanentes y que serían elegidos por el continente con base en sus propios criterios, así como cinco asientos no permanentes (UA, 2005). Aunque los debates sobre esta reforma no avanzaron, el Consenso Ezulwini resultó ser de gran valor para el continente, ya que, aun sin conseguir asegurar una reforma en la línea de la propuesta por la UA, no permitió que se introdujeran cambios contrarios a los intereses africanos.

La UA ha trabajado en la construcción y adopción de marcos de actuación que unifiquen los intereses africanos con el fin de que los representantes del continente adopten, de forma coordinada, posiciones que potencien el impacto de África en las negociaciones internacionales.

En 2009, la UA adoptó otra posición común, esta vez centrada en la dimensión ambiental. En el contexto de los preparativos para la decimoquinta Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que se celebró en Copenhague, la UA elaboró por primera vez una posición común sobre el tema, además de establecer un único equipo negociador bajo el liderazgo del entonces primer ministro de Etiopía, Meles Zenawi (UA, 2009). La posición se basaba en la existencia de un vínculo entre la cuestión climática, el desarrollo económico y la historia de dominación colonial. Basándose en el principio de «responsabilidad común pero diferenciada», la UA defendió la creación de una financiación regular y sustancial, así como el suministro de tecnologías y capacitación técnica para que los países en desarrollo –especialmente los africanos– pudieran adaptarse al cambio climático, defendiendo así un régimen que no se convirtiera en un obstáculo para el desarrollo de los países del continente (Scholtz, 2010). Una vez más, la adopción de una posición común no aseguró que el continente lograra todos sus objetivos, pero fue innegablemente importante para dar peso a las demandas africanas y asegurar que al menos algunas de ellas se lograran. Es notable en este sentido que el Acuerdo de Copenhague incorporara una parte significativa de las demandas defendidas por los africanos (Zondi, 2013).

De todas las posiciones comunes adoptadas por la UA, la de mayor impacto es probablemente la que se adoptó en 2014 sobre la Agenda de Desarrollo pos-2015, un conjunto de debates que condujeron a la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, que sustituyeron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Partiendo del reconocimiento de la existencia de una tendencia al crecimiento demográfico, el aumento del número de jóvenes, la urbanización y la intensificación del cambio climático y las desigualdades, la posición reiteró la importancia de priorizar una

transformación estructural orientada a un desarrollo inclusivo y centrado en las personas en África. Para ello, abogaba por la implementación de espacios políticos adecuados y de capacidades productivas, especialmente mediante el desarrollo, la transferencia y la innovación de infraestructuras, ciencia y tecnología, así como por la promoción de una arquitectura de gobernanza mundial receptiva y responsable, con la representación plena y equitativa de los países africanos en las instituciones financieras y económicas internacionales. A la luz de lo anterior, la posición presentó las prioridades de desarrollo de África organizadas en seis pilares: transformación económica estructural y crecimiento integrador; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo centrado en las personas; sostenibilidad medioambiental, gestión de los recursos naturales y gestión del riesgo de catástrofes; paz y seguridad, y financiación y cooperación (UA, 2014).

Según Adeoye (2020), los pilares enumerados como fundamentales en la posición común estarían directamente relacionados con las áreas que, según la percepción de la UA, deberían experimentar cambios sustanciales para hacer de su Agenda 2063 un proyecto viable. A diferencia de casos anteriores, en este contexto la posición articulada por el continente tuvo un gran impacto en el desarrollo de la agenda internacional, y los ODS reflejaron en gran medida las preocupaciones presentadas por el continente (ibídem). En este sentido, la existencia de varias superposiciones entre los ODS y los objetivos establecidos en la Agenda 2063, demostrada por Royo *et al.* (2022), refuerza la percepción de la influencia de la UA en la construcción de la agenda internacional. Del mismo modo, es interesante darse cuenta de que la Agenda 2063, además de proponerse como una herramienta con el objetivo de garantizar una mayor coordinación entre los países africanos, establece claramente la intención de consolidar a la UA como un actor influyente en las relaciones internacionales (UA, 2015).

De todas las posiciones comunes adoptadas por la UA, la de mayor impacto es probablemente la que se adoptó en 2014 sobre la Agenda de Desarrollo pos-2015, un conjunto de debates que condujeron a la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, que sustituyeron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Otra dimensión importante de la agencia de la UA en las relaciones internacionales puede verse en la «diplomacia de foros» (Soulé, 2021). Desde principios de la década de 2000, en el contexto del creciente peso de África en las relaciones internacionales, se han celebrado foros de cooperación entre el continente y actores importantes como China, Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Brasil, Rusia, India, Japón, Turquía, Oriente Medio y la Unión Europea, entre otros (Carmody, 2017). Además de reunir a socios extracontinentales y países africanos, estos foros han tenido como participante clave a la propia UA que ha tratado de explotar el interés de estos actores por el continente como herramienta para aumentar el peso de África en las relaciones internacionales (Woldearegay, 2024). El más destacado de ellos es sin duda el Foro de Cooperación China-África (FOCAC, por sus

siglas en inglés), creado en 2000 y que, desde entonces, celebra reuniones periódicas cada tres años. Desde sus inicios, el FOCAC ha contribuido no solo a estrechar los lazos entre el gobierno en Pekín y África, sino también a reforzar la posición de la UA en sus relaciones con otros actores del Norte Global (Taylor, 2010). En este contexto, resulta bastante simbólico que, tras la declaración de Xi Jinping en noviembre de 2022 de que China estaba a favor de que la UA se convirtiera en miembro de pleno derecho del G-20, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, anunció en el Foro de Líderes Estados Unidos-África celebrado en diciembre del mismo año que su país también estaba a favor de la idea, así como de una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con la inclusión de un asiento permanente para el continente africano (Yuwei y Xiaojing, 2022; Biden, 2022).

Así las cosas, parece razonable considerar que la incorporación de la UA como miembro de pleno derecho del G-20 en 2023 se deba, al menos en parte, a la influencia ejercida por la UA en el contexto de las disputas entre actores extracontinentales por estrechar sus lazos con el continente, con el fin de asegurarse no solo el acceso a sus recursos naturales, mercados de consumo, etc., sino también el apoyo político y diplomático en los foros internacionales. Es decir, es una prueba clara del incremento de la agencia global de la UA (Munyati, 2023; Namatovu, 2023). Al mismo tiempo, los resultados obtenidos por el continente en el marco de estas disputas –por ejemplo, la adhesión al G-20– contribuyen a aumentar la proyección de la UA y su capacidad para influir en la dinámica de la política internacional, reforzando aún más su relevancia como socio. En este sentido, se ha establecido un ciclo positivo de fortalecimiento del poder, la proyección y la agencia de la UA en las relaciones internacionales.

Conclusión

Con el objetivo de entender el papel de la UA en la jerarquía global de poder, ha sido necesario revisar el concepto de agencia. Para ello, el artículo ha ido más allá de las teorías tradicionales de relaciones internacionales para entender la agencia, no solo como la capacidad de un actor para actuar y crear en el sistema internacional, sino también como una herramienta para la distribución de la posicionalidad social y el relacionismo. En consecuencia, se ha demostrado que la UA representa un conjunto de estados, históricamente poco relevantes, que han aumentado su agencia internacional gracias a una combinación de factores, entre ellos, un incremento en sus recursos de poder como resultado de sus recientes procesos internos de estabilización, pacificación y desarrollo; la consolidación del Sur Global, incluida África, como un actor relevante en el sistema internacional actual; y la creación de la UA como un bloque político regional con influencia internacional. Todo lo anterior se ha traducido en nuevas prácticas y discursos que han fortalecido la agencia de la UA en las dinámicas del multilateralismo global contemporáneo, posicionándola como

un actor relevante en la jerarquía internacional, especialmente a raíz de su apuesta por la integración económica regional –a través del AfCFTA– como respuesta estratégica a un entorno global cada vez más incierto, evidenciado por políticas proteccionistas como la guerra comercial promovida por la segunda Presidencia de Donald Trump.

Adicionalmente, la suma de los avances nacionales, regionales y continentales, coordinados conjuntamente desde los estados, las REC y la UA, sumados al reconocimiento desde el Sur y el Norte Globales, han generado la existencia de un «círculo virtuoso» para la agencia de la UA en las relaciones internacionales que, sin duda, resulta prometedor para una reconfiguración aún más significativa en el poder global. Lo anterior comprueba que el futuro de la UA no será *business as usual* en sus relaciones con el resto del mundo. Y aunque aún permanecen dinámicas de dominación de Occidente hacia África, es claro que esta realidad está cambiando rápidamente y que la UA ha logrado crear un *momentum* de ascenso difícil de ignorar. Esto no significa generar una ruptura radical con los centros tradicionales de poder; por el contrario, es el momento de fortalecer el multilateralismo a través de una mayor participación de la UA como actor continental que disminuya la subordinación y garantice la defensa de los intereses africanos en el sistema internacional.

Aunque las expectativas son altas para la UA, la organización debe garantizar la implementación de una política continental unificada y alineada con sus propios objetivos estratégicos. Al reconocer la naturaleza extremadamente diversa del continente, la UA debe adaptar sus políticas para acomodar las necesidades de los países africanos, algo difícil de lograr debido a la heterogeneidad de intereses de sus estados miembros, algunos de los cuales incluso enfrentan capacidades materiales y de política exterior limitadas. En consecuencia, el incremento de la agencia de la UA presenta múltiples retos. Al representar a un continente predominantemente compuesto por estados pequeños y en desarrollo, la necesidad de apoyo a la UA es incuestionable, y el impulso actual hacia la integración, la colaboración y un sistema multilateral fortalecido presenta una valiosa oportunidad para que la UA consolide su legitimidad y logre sus intereses en el sistema internacional.

Este artículo ha presentado argumentos a favor de una perspectiva diferente en la cual África ya no es entendida únicamente como un actor periférico y manipulable, sino como uno central en la toma de decisiones en el contexto del multilateralismo del siglo xxi. El camino aún es largo y no se puede hablar de un proceso definitivo, ni siquiera irreversible, ni depende exclusivamente de la acción de la UA. El fortalecimiento de la agencia de la UA en las relaciones internacionales requiere de su acción constante para mantenerla y aumentarla. Esto implica no solo la superación de los obstáculos internos del continente –que requerirá que la UA defina claramente sus metas y determine estratégicamente qué problemáticas se deben atacar–, sino también la creciente cohesión de los países africanos, con el fin de garantizar el peso y la influencia de la organización en sus actividades internacionales. Aunque la construcción de un orden internacional más equitativo con un mayor papel africano no depende solo del continente, corresponderá a la UA utilizar su agencia para contribuir a la creación de esta realidad.

Referencias bibliográficas

Adeoye, Bankole. «Common African positions on gloval issues: achievements and realities». *ISS Africa Reports*, n.º 30 (2020) (en línea) https://issafrica.org/research/africa-report/common-african-positions-on-global-issues

AfCFTA. «AfCFTA - Creating one African Market», (9 de septiembre de 2024) (en línea) http://www.au-afcfta.org/

African Development Bank. *African Economic Outlook 2024: Driving Africa's Transformation, the reform of the Global Financial Architecture.* Abiyán: African Development Bank, 2024.

Andrade, Pablo y Nicholls, Esteban. «La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador». *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n.º 103 (2014), p. 1-24.

Aniche, Ernest T. «African Continental Free Trade Area and African UnionAgenda 2063: the roads to Addis Ababa and Kigali». *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 41, n.º 4 (2023), p. 377-392.

Aning, Kwesi y Edu-Afful, Fiifi. «African Agency in R2P: Interventions by African Union and ECOWAS in Mali, Cote D'ivoire, and Libya». *International Studies Review*, vol. 18, n.º 1 (2016), p. 120-133.

Ardila, Martha. «Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela». *Observatorio de Análisis de Los Sistemas Internacionales - OASIS*, n.º 19 (2014), p. 87-101.

Arkhust, Frederick. *African Diplomacy: The UN Experience.* Bloomington: AuthorHouse, 2010.

Artner, Annamaría y Yin, Zhiguang. «Towards a non-hegemonic world order – emancipation and the political agency of the Global South in a changing world order». *Third World Quarterly*, vol. 44, n.º 10 (2023), p. 2.193-2.207.

Banco Mundial. «GDP (current US$) - Sub-Saharan Africa», (9 de septiembre de 2024a) (en línea) https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZG

Banco Mundial. «GDP per capita (current US$) - Sub-Saharan Africa», (9 de septiembre de 2024b) (en línea) https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZG

Banco Mundial. «Life expectancy at birth, total (years) - Sub-Saharan Africa», (9 de septiembre de 2024c) (en línea) https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=ZG

Banco Mundial. «Poverty headcount ratio at $2.15 a day (2017 PPP) (% of population)», (9 de septiembre de 2024d) (en línea) https://data.worldbank.org/topic/poverty?_gl=1%2A1mlutzh%2A_gcl_au%2AMTkxODYwNTQyMy4xNzIzOTM2OTAy&locations=ZG

Banco Mundial. «The African Union Commission and World Bank Seal a New Grant Agreement to Foster Regional Integration», (23 de febrero de 2024e) (en línea) https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/22/the-african-union-commission-and-world-bank-seal-a-new-grant-agreement-to-foster-regional-integration

Barkawi, Tarak y Laffey, Mark. «Retrieving the Imperial: Empire and International Relations». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31, n.º 1 (2002), p. 109-127.

Biden, Joe. «Remarks by President Biden at the U.S.-Africa Summit Leaders Session on Partnering on the African Union's Agenda 2063», (15 de Diciembre de 2022) (en línea) https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/15/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-africa-summit-leaders-session-on-partnering-on-the-african-unions-agenda-2063/

Braun, Benjamin; Schindler, Sebastian y Wille, Tobias. «Rethinking agency in International Relations: performativity, performances and actor-networks». *Journal of International Relations and Development*, vol. 22, (2019), p. 787-807.

Braveboy-Wagner, Jacqueline A. *Diplomatic Strategies of Rising Nations in the Global South: The Search for Leadership and Influence.* Nueva York: Palgrave Macmillan, 2024.

Brown, William y Harman, Sophie. *African agency in international politics.* Nueva York: Routledge, 2013.

Burbach, David y Fettweis, Christopher. «The Coming Stability? The Decline of Warfare in Africa and Implications for International Security». *Contemporary Security Policy*, vol. 35, n.º 3 (2014), p. 421-445.

Carmody, Padraig. *The New Scramble for Africa.* Cabridge: Polity, 2017.

Christensen, Steen F. y Xing, Li. *Emerging Powers, Emerging Markets, Emerging Societies: Global Responses.* Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016.

Cohen, Craig y Kisling, Alexander (eds.) *Vying for influence in the Global South.* Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, 2024.

Comaroff, John y Comaroff, Jean. «Theory from the South: Or, how Euro-America is Evolving Toward Africa». *Anthropological Forum*, vol. 22, n.º 2 (2012), p. 113-131.

Comaroff, Jean y Comaroff, John. «Writing Theory from the South: The Global Order from an African Perspective». *The World Financial Review*, (13 de noviembre de 2013) (en línea) https://worldfinancialreview.com/writing-theory-south-global-order-african-perspective/

Dargin, Justin. *The Rise of the Global South.* Cambridge: World Scientific, 2013.

Darkwa, Linda. «The African Standby Force: The African Union's tool for the maintenance of peace and security». *Contemporary Security Policy,* vol. 38, n.º 3 (2017), p. 471-482.

de Coning, Cedric. «Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations». *Contemporary Security Policy,* vol. 38, n.º 1 (2017), 145-160.

Delgado-Caicedo, Jerónimo. *The role of cities in the foreign policy of emerging powers: the cases of Bogotá, Colombia and Johannesburg, South Africa.* Ciudad del Cabo: University of Cape Town, 2018.

Edozie, Rita Kiki y Khisa, Moses. *Africa's New Global Politics: Regionalism in International Relations.* Londres: Lynne Rienner, 2022.

Engel, Ulf. «Knowledge production on conflict early warning at the African Union». *South African Journal of International Affairs*, vol. 25, n.º 1 (2018), 117-132.

Gruffyd Jones, Branwen. «'Good Governance' and 'State Failure': The pseudo-science of statesmen in our times», en: Anievas, Alexander; Manchanda, Nivi y Shilliam, Robbie (eds.) *Race and Racism in International Relations: Confronting the Global Colour Line*. Londres: Routledge, 2014, p. 62-80.

Harris, David y Jaw, Salt. «A 'New Gambia'? Managing political crisis and change in an African small state». *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 62, n.º 1 (2024), p. 45-64.

Haug, Sebastian; Braveboy-Wagner, Jacqueline y Maihold, Günther. «The 'Global South' in the study of world politics: examining a meta category». *Thirld World Quarterly,* vol. 42, n.º 9 (2021), p. 1.923-1.944.

Hawksworth, John y Chan, Danny. *The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?* Londres: PwC, 2015.

Heimann, Gadi y Paikowsky, Deganit. «Winning a seat at the table: Strategic routes by emerging powers to gain privileges in exclusive formal clubs». *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n.º 4 (2022), p. 594-621.

Hofferberth, Matthias. «Get you act(ors) Together: Theorizing Agency in Global Governance». *International Studies Review*, vol. 21, n.º 1 (2019), p. 127-145.

Hönke, Jana; Cezne, Eric y Yang, Yifan (eds.) *Africa's Global Infrastructures: South-South Transformations in Practice.* Oxford: Oxford University Press, 2024.

Huijgh, Ellen y Warlick, Jordan. *The Public Diplomacy of Emerging Powers, Part 1 : The Case of Turkey.* Los Ángeles: USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, 2016.

Ikenberry, John. «The future of international leadership». *Political Science Quaterly*, vol. 111, n.º 3 (1996), p. 385-402.

Islam, Shada. «The Global South Is a Geopolitical Reality». *Internationale Politik Quarterly*, (29 de junio de 2023) (en línea) https://ip-quarterly.com/en/global-south-geopolitical-reality

Jerrems, Ari y Verdes-Montenegro, Francisco. «Movimientos críticos en Relaciones Internacionales. Otras miradas para otras voces», en: Verdes-Montenegro, Francisco y Comini, Nicolás (eds.) *Otras miradas y otras voces: visiones críticas de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2018, p. 235-251.

Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

Khilnani, Sunil; Kumar, Rajiv; Mehta, Pratap; Menon, Prakash; Raghavan, Srinath; Saran, Shyam; Nilekani, Nandan y Varadarajan, Siddharth. *NonAlignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century.* Nueva Delhi: Centre for Policy Research, 2012.

Kiely, Ray. *The Rise and Fall of Emerging Powers Globalisation, US Power and the Global North- South Divide.* Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016.

Litsegård, Andréas y Mattheis, Frank. «Broadening the concept of interregionalism: beyondstate-centrism and Eurocentrism». *Third World Quarterly*, vol. 45, n.º 7 (2024), p. 1.273-1.290.

Mabera, Faith. «Africa and the G20: A relational view of African agency in global governance». *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, n.º 4 (2019), p. 583-599.

Mawdsley, Emma. *From recipientes to Donors: Emerging powers and the changing development landscape.* Londres: Zed Books, 2012.

Mayaki, Ibrahim. «Engaging with the G20: African Union's Membership and Homegrown Solutions». *South African Institute of International Affairs (SAIIA)*, (21 de Agosto de 2023) (en línea) https://saiia.org.za/event/engaging-with-the-g20-african-unions-membership-and-homegrown-solutions/

Mburu, Thuku. «Democratization Of Africa Through Elections: Debunking Myths And Embracing Reality». *International Commission of Jurists - Kenyan Section*, (19 de Marzo de 2024) (en línea) https://icj-kenya.org/news/democratization-of-africa-through-elections-debunking-myths-and-embracing-reality/

Mo Ibrahim Foundation. *Ibrahim Index of African Governance (IIAG).* Londres: Mo Ibrahim Foundation, 2024.

Money, Duncan; Frøland, Hans O. y Gwatiwa, Tshepo. «Africa–EU relations and natural resource governance:understanding African agency in historical and contemporaryperspective». *Review of African Political Economy*, vol. 47, n.º 166 (2020), p. 585-603.

Moravcsik, Andrew. «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics». *International Organization*, vol. 51, n.º 4 (1997), p. 513-553.

Mukherjee, Rohan. *Ascending Orders: Rising Powers and the Politics of Status in International Institutions.* Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Munyati, Chido. «The African Union has been made a permanent member of the G20 – what does it mean for the continent?». *World Economic Forum*, (14 de septiembre de 2023) (en línea) https://www.weforum.org/agenda/2023/09/african-union-g20-world-leaders/

Murithi, Tim. *Between Paternalism and Hybrid Partnership: The Emerging UN and Africa Relationship.* Nueva York: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

Murithi, Tim. «The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the AfricanUnion Mission in Somalia». *African Security Review*, vol. 17, n.º 1 (2008), p. 69-82.

Murithi, Tim. «The African Union as an International Actor», en: Mangala, Jack (ed.) *Africa and the New World Era: From Humanitarianism to a Strategic View*. Nueva York: Palgrave, 2010, p. 193-207.

Mwaba, Anna K. «African Agency in Democracy Promotion:The African Union and Election Observationin Malawi». *Journal of Southern African Studies*, vol. 47, n.º 2 (2023), p. 247-263.

Naciones Unidas. «La ONU acoge con satisfacción la declaración consensuada de los líderes del G20 en Nueva Delhi». *Noticias ONU: Mirada global, historias humanas*, (9 de septiembre de 2023) (en línea) https://news.un.org/es/story/2023/09/1523977

Namatovu, Ruth. «Africa's Bargaining Chip to the G20». *Wilson Center*, (19 de octubre de 2023) (en línea) https://www.wilsoncenter.org/blog-post/africas-bargaining-chip-g20

Ndlovu-Gatsheni, Sabelo. «Beyond the coloniser's model of the world: towardsreworlding from the Global South». *Third World Quarterly*, vol. 44, n.º 10 (2023), p. 2.246-2.262.

Nolte, Detlef. «How to compare regional powers: analytical concepts and research topics». *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 99 (2010), p. 881-901.

Noyes, Alexander y Yarwood, Janette. «The AU Continental Early Warning System: From Conceptual to Operational?». *International Peacekeeping*, vol. 20, n.º 3 (2013), p. 249-262.

OUA-Organización para la Unidad Africana.. *African Common Position on Africa's External Debt Crisis.* Addis Abeba: Organisation for African Unity, 1987.

OUA-Organización para la Unidad Africana. *African Common Position on Food Security and Agricultural Development.* Addis Abeba: Organisation for African Unity, 1996.

Paul, Thazha V.; Larson, Deborah. W. y Wohlforth, William C. (eds.) *Status in world politics.* Nueva York: Cambridge University Press, 2014.

Real Academia Española. «Agencia». *Diccionario de la lengua española*, (2001) (en línea) https://www.rae.es/drae2001/agencia

Richmond, Oliver. «Resistencia y paz postliberal». *Relaciones Internacionales*, n.º 16 (2011), p. 13-46.

Royo, Margarita; Diep, Loan; Mulligan, Joe; Mukanga, Pascal y Parik, Priti. «Linking the UN Sustainable Development Goals and African Agenda 2063: Understanding overlaps and gaps between the global goals and continental priorities for Africa». *World Development Sistainability*, vol. 1, (2022) (en línea) https://doi.org/10.1016/j.wds.2022.100010

Sanahuja, José Antonio. «Reflexividad, empancipación y universalismo: cartografías de las relaciones internacionales». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, n.º 2 (2018), p. 101-126.

Sánchez, Fabio y Acosta, Clara. «Análisis de Política Exterior», en: Sánches, Fabio y Liendo, Nicolás (eds.) *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020, p. 153-183.

Scholtz, Werner. «The promotion of regional environmental security and Africa's common position on climate change». *African Human Rights Law Journal*, vol. 10, n.º 1 (2010), p. 1-25.

Sidiropoulos, Elizabeth. «Engaging with the G20: African Union's Membership and Homegrown Solutions». *South African Institute of International Affairs (SAIIA)*, (21 de agosto de 2023) (en línea) https://saiia.org.za/event/engaging-with-the-g20-african-unions-membership-and-homegrown-solutions/

Soulé, Folashadé. «'Africa+1' summit diplomacy and the 'new scramble' narrative: Recentering African agency». *African Affairs*, vol. 119, n.º 477 (2021), p. 633-646.

Taylor, Ian. *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC).* Londres: Routledge, 2010.

UA-Unión Africana. «Constitutive Act of the African Union», (11 de Julio de 2000) (en línea) https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf

UA-Unión Africana. «The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: "The Ezulwini Consensus"», Ext/EX.CL/2 (VII), (7-8 de marzo de 2005) (en línea) https://papsrepository.africa-union.org/handle/123456789/2103

UA-Unión Africana. «Decision on the African Common Position on Climate Change Including the Modalities of the Representation of Africa to the World Summit on Climate Change», DOC. EX.CL/ 525(xv), (2009) (en línea) http://archives.au.int/handle/123456789/1128

UA-Unión Africana. «Common Africa Position (CAP) on the Post 2015 Development Agenda», (marzo de 2014) (en línea) https://au.int/sites/default/files/documents/32848-doc-common_african_position.pdf

UA-Unión Africana. *Agenda 2063. The Africa We Want*. Addis Ababa: African Union Commission, 2015 (en línea) https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf

UA-Unión Africana. «The African Continental Free Trade Area», (2024) (en línea) https://au.int/en/african-continental-free-trade-area

UA-Unión Africana. «Flagship Projects of Agenda 2063», (s.f.) (en línea) https://au.int/agenda2063/flagship-projects

Usman, Abubakar A. y Muhammad, Muhammad U. «ASEAN versus ECOWAS: Sovereignty Construction and ItsImpact on Governance and Institutional Structures». *Global Society*, vol. 38, n.º 4 (2024), p. 520-542.

Vitelli, Marina. «Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior». *Postdata*, vol. 19, n.º 1 (2014), p. 129-162.

Warner, Jason. «Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa». *African Security*, vol. 8, n.º 1 (2015), p. 56-73.

Wendt, Alexander. «Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics». *International Organization*, vol. 46, n.º 2 (1992), p. 391-425.

Woldearegay, Tewodros. «An offensive realism approach to navigate the changing dynamics of summit-level dialogue between the AU and great powers». *Cogent Social Sciences*, vol. 10, n.º 1 (2024), p. 1-15.

World Bank Group. *The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects.* Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank, 2020.

Yuwei, Hu y Xiaojing, Xing. «AU ambassador appreciates China's support for G20 membership, as African voice should not be sidelined». *Global Times*, (18 de noviembre de 2022) (en línea) https://www.globaltimes.cn/page/202211/1279907.shtml

Ziebell de Oliveira, Guilherme y Otavio, Anselmo. «Africa's Strategies of Development and International Insertion: The Hybridity of Agenda 2063». *Contexto Internacional*, vol. 43, n.º 2 (2021), p. 331-353.

Ziebell de Oliveira, Guilherme y Otavio, Anselmo. «A nova parceria para o desenvolvimento africano e sua contribuição paradoxal ao renascimento africano (2001-2021)». *Oikos*, vol. 22, n.º 3 (2023), p. 53-68.

Zondi, Siphamandla. «Common positions as African agency in international negotiations: An appraisal», en: Brown, William y Harman, Sophie (eds.) *African Agency in International Politics*. Londres: Routledge, 2013, p. 19-33.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 121-143
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.121

Fecha de recepción: 08.10.24
Fecha de aceptación: 07.01.25

Incidencia de la adhesión de Brasil al BRICS en sus relaciones con la Unión Europea

The impact of Brazil's BRICS membership on its relations with the European Union

Rita Giacalone
Profesora de Política Internacional, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de La Plata, Argentina. *ritagiacalone@yahoo.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4989-4503*

Cómo citar este artículo: Giacalone, Rita. «Incidencia de la adhesión de Brasil al BRICS en sus relaciones con la Unión Europea». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 121-143. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.121

Resumen: Al identificar de qué forma la pertenencia de Brasil al grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) incide en sus relaciones con la Unión Europea (UE), este artículo busca ilustrar las posibilidades y limitaciones de sus respectivas políticas exteriores, especialmente en relación con el Sur Global que los BRICS asumen representar. Se aplica un esquema de análisis triangular, que reconoce la importancia de actores poderosos que moldean el contexto, pero que enriquece la comprensión de las relaciones entre actores de menor poder, al incorporar factores económicos e identitarios intrínsecos. Se argumenta que, desde su creación, el grupo de los BRICS ha afectado la relación Brasil-UE al reforzar las aspiraciones económicas brasileñas y provocar cambios en su discurso gubernamental. El artículo se apoya en la revisión y comparación de literatura publicada y en el análisis del contenido del discurso de documentos y declaraciones oficiales.

Palabras clave: relaciones internacionales, política exterior, China, intereses, valores, Brasil, BRICS, Unión Europea (UE)

Abstract*: This paper pinpoints how Brazil's membership of the BRICS group (Brazil, Russia, India, China and South Africa) impacts its relations with the European Union (EU) and seeks to illustrate the potential and limitations of their respective foreign policies, particularly in relation to the Global South that the BRICS countries claim to represent. It employs a triangular analysis approach which acknowledges the importance of powerful actors shaping the context, but which enriches the understanding of the relations among less powerful players by incorporating intrinsic economic and identity factors. It argues that since its inception BRICS has impacted Brazil-EU relations by bolstering Brazilian economic aspirations and prompting changes in the government discourse. The paper is underpinned by a review and comparison of the relevant literature on the subject and an analysis of official documents and statements.*

Key words*: international relations, foreign policy, China, interests, values, Brazil, BRICS, European Union (EU)*

Al objeto de identificar de qué forma la pertenencia de Brasil al grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) incide en sus relaciones con la Unión Europea (UE), este artículo ilustra posibilidades y limitaciones de sus políticas exteriores, especialmente en relación con el Sur Global que los BRICS asumen representar. Si bien el grupo de los BRICS se amplió en 2023 con las incorporaciones de Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopia e Irán, el estudio se centra en el grupo original (Brasil, Rusia, India, China) más Sudáfrica (integrada en 2011), porque el BRICS ampliado no ha tenido actuación relevante hasta la actualidad. Asimismo, aunque el artículo abarca desde 2009 –año de la creación oficial del BRIC– hasta 2024, no pretende hacer un seguimiento cronológico del grupo, sino una comparación de las relaciones UE-BRICS y Brasil-BRICS en la etapa inicial, 2009-2014, y en la más actual, 2023-2024. La selección de esas etapas permite observar mejor las modificaciones del poder relativo de los actores, minimizar el impacto de cambios de orientación política en el Gobierno brasileño –ya que en ambas etapas estuvo en el poder el Partido de los Trabajadores (PT)– y relacionar las transformaciones observadas con la participación de Brasil en los BRICS.

En la arquitectura global, la UE y Brasil aparecen asociados, respectivamente, con Estados Unidos –ápice del sistema internacional de posguerra mundial– y China –aspirante a construir un nuevo orden–, y consideran sus relaciones con el Sur Global como un mecanismo para mantener o alcanzar un rol global destacado. La UE y Brasil tienen capacidades materiales para ser actores globales (grandes poblaciones, por ejemplo), pero su agencia se basa principalmente en factores no materiales: la UE por ser un actor normativo que establece comportamientos éticos en la esfera internacional (Manners, 2002) y Brasil por construir su presencia global articulando demandas de países en desarrollo. Celso Amorim (2024a) define el poder brasileño como un «poder relacional», es decir, como un poder blando que busca terminar con el aislamiento mutuo entre países del Sur Global y disminuir diferencias entre naciones ricas y pobres (Silva *et al.*, 2003). Considerando que Amorim fue ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (2003-2010), ministro de Defensa (2011-2014) y actualmente es asesor de política internacional del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2023-2025), se asume esa definición del poder brasileño como una constante de su actuación internacional en las etapas analizadas.

Brasil inició su búsqueda de reconocimiento global creando el foro IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) en 2003, para promover el desarrollo económico y social mediante acciones conjuntas. Sin embargo, desde la creación del BRICS, IBSA ha perdido relevancia, porque los dos grupos comparten membresía y objetivos. Entre 2011 y 2024, IBSA solo tuvo seis reuniones ministeriales y ninguna cumbre (Mukheriee y Arkalji, 2024) y, cuando se produjo la reunión cumbre de noviembre de 2024, nueve de los 16 puntos de su declaración final se dedicaron a promover modificaciones en Naciones Unidas (Ministerio das Relaçoes Exteriores, 2024), que también predominaron en la declaración final de la XVI Cumbre de BRICS, celebrada en Kazán (Rusia) un mes antes (Deutsche Welles, 2024). De ello se puede inferir que el relanzamiento del IBSA busca reforzar los objetivos del BRICS.

Por su parte, la UE aumentó su capacidad de agencia desde que el Tratado de Lisboa (2007) creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y nombró al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad vicepresidente de la Comisión Europea (Zank, 2012: 179). Sin embargo, sus relaciones con el BRICS se producen entre grupos cuya política exterior y capacidad de acción es dudosa –el BRICS es un acuerdo de cooperación orientado por China y la UE una federación política de estados-nación (ibídem: 177)–. Ello aunque ambos actores comparten rasgos de alianzas explícitas, porque generan efectos internos –sus miembros no pueden abandonarlas sin perder credibilidad frente a audiencias nacionales– y externos –crean expectativas que influyen en decisiones de otros actores (Warren, 2010)–. En este sentido, las relaciones UE-Brasil pueden entenderse mejor si se incorpora la pertenencia de Brasil al BRICS, lo que forma un nuevo triángulo de análisis frente al tradicional triángulo de Estados Unidos-UE-América Latina (Grabendorff, 2005), o el más reciente Estados Unidos-China-América Latina (Ellis, 2013).

La UE y Brasil aparecen asociados, respectivamente, a Estados Unidos –ápice del orden internacional de posguerra– y a China –aspirante a construir un nuevo orden– y consideran sus relaciones con el Sur Global como un mecanismo para mantener o alcanzar un rol global destacado.

Dentro del contexto de las transformaciones en el orden internacional, según Rozman (2022), se han conformado relaciones trilaterales estratégicas entre actores dominantes: Estados Unidos-Rusia-China, pero también en Asia Oriental, donde desde finales de los años 2000 se han conformado triángulos de relaciones entre otros actores, situación que puede extenderse al contexto global y a otros contextos regionales. La triangularidad surge de condiciones propias de la posguerra fría –el alto nivel de interdependencia económica dificulta definirse por uno u otro poder dominante, la rigidez ideológica ha sido remplazada por identidades nacionales más flexibles y nuevos estados intentan mediar entre actores con mayor poder. El análisis triangular busca superar limitaciones de análisis estrictamente bipolares, como el de Estados Unidos-China, o de una nueva multipolaridad, donde cada Estado podría relacionarse con distintos actores. La razón, según Rozman (ibídem: 2), es que estas dos últimas aproximaciones analizan las dinámicas regionales (o birregionales) a partir de su interacción con los poderes centrales.

Si esas dinámicas incluyen elementos de seguridad, que pueden asociarse con actores dominantes, incluyen asimismo elementos de interdependencia económica e identidad, las cuales surgen de relaciones históricas específicas de los que interactúan (ibídem). Centrarse en el elemento seguridad, aun en temas como la tecnología punta o las cadenas de valor, no significa ignorar que los intereses económicos y las autopercepciones identitarias siguen influyendo en la dinámica de las relaciones triangulares (ibídem: 126-127). Por ende, el análisis triangular que se propone no niega la presencia de actores poderosos que moldean el contexto, sino que busca enriquecer la comprensión de las

relaciones entre otros actores con factores propios en las relaciones entre ellos. Siguiendo esta idea, este artículo no incorpora reacciones o posiciones de actores poderosos, como Estados Unidos, y se apoya en el hecho de que en la literatura existe mayor cantidad de estudios de las relaciones entre actores dominantes y de sus efectos en terceros países que de cómo otros actores se relacionan entre sí en ese contexto (Ellis, 2012).

Argumentando que la pertenencia de Brasil a los BRICS afecta las relaciones Brasil-UE, al reforzar aspiraciones económicas brasileñas y provocar cambios en el discurso político de su Gobierno, se analiza, en primer lugar, las relaciones UE-BRICS desde la perspectiva europea, que enfatiza la presencia china en el segundo grupo. En segundo lugar, destaca la perspectiva brasileña de los BRICS, donde también China aparece como actor primordial. Ello determina que, en muchos aspectos, las decisiones y posiciones chinas constituyan el eje vertebral del grupo. Por último, se identifica de qué modo la pertenencia de Brasil a los BRICS incide en sus intereses económicos y discurso político acerca de la UE, en las dos etapas indicadas, y se discute lo analizado en relación con literatura sobre el tema. El estudio se apoya en la revisión y comparación de literatura publicada, y en un análisis del contenido del discurso en documentos oficiales y declaraciones.

Relaciones UE-BRICS (2009-2024) desde la perspectiva europea

En la etapa inicial de los BRICS, la UE mantuvo relaciones bilaterales con cada uno de sus miembros, ya que tenía acuerdos de asociación estratégica específicos con ellos; China, Rusia, India y Brasil estaban entre sus diez principales socios comerciales (Mathias y Ostermann, 2011: 20) y, junto con Sudáfrica, pertenecían al G-20 (Comisión Europea, 2012: 73). De ese modo, Europa no los consideraba un desafío para su política exterior. Sin embargo, la expansión del grupo BRICS en 2023 ha abierto un nuevo capítulo en sus relaciones, porque los nuevos miembros se concentran en las áreas del Mediterráneo, Oriente Medio y África que, por temas de seguridad y migraciones, son zonas estratégicas para la UE (European External Action Service, 2016), además de formar parte de rutas clave para el comercio europeo hacia el Índico y el Pacífico (European Parliament, 2024: 3).

Paralelamente, el grupo ha ido experimentando cambios internos desde que se acuñara el acrónimo BRIC, ya que solo China e India han crecido al ritmo esperado (O´Neill, 2021) y, de los nuevos miembros, Etiopía está inmersa en una guerra civil (Gebreluel, 2023) y Egipto en una seria crisis económica y política. Todo ello ha facilitado que China se haya consolidado como el eje dominante del grupo, por lo que sus objetivos geopolíticos afectan el comportamiento del resto. Asimismo, la ampliación ha disminuido

el poder relativo de Brasil, India y Sudáfrica –democracias más cercanas a los valores europeos– por el predominio de gobiernos autoritarios –una monarquía absolutista, una teocracia, un régimen militar de facto y un país en guerra civil (Optenhogel, 2024). Si antes de 2023 la relación entre gobiernos democráticos y gobiernos autoritarios en el BRICS era de tres (Brasil, India, Sudafrica) a dos (China, Rusia), respectivamente, ahora lo es de cuatro (Brasil, India, Sudafrica, Egipto) a cinco (China, Rusia, Emiratos Unidos, Irán, Etiopía), si se considera a Egipto como una democracia (Ardovini y Mabon, 2020). La UE tampoco tiene acuerdos comerciales o de inversión con los nuevos miembros, a excepción de Egipto. En resumen, la ampliación ha aumentado el predominio chino en los BRICS e incorporado más gobiernos no democráticos, con los que la UE no tiene acuerdos económicos.

Según un documento de la Comisión Europea de 2006 sobre las relaciones UE-China (Comisión Europea, 2006: 16), el libre comercio europeo había facilitado el crecimiento económico chino y también beneficiado a la UE, aunque China debía reforzar sus compromisos de apertura económica, la protección jurídica a las empresas europeas en su territorio y el abandono de subvenciones a sectores industriales, adquiridos al ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001. Si China era un socio potencial de la UE era porque necesitaba aliados y Europa ofrecía un mercado grande y el acceso a nuevas tecnologías. Sin embargo, si bien la relación UE-China era positiva, había que incorporar al comercio valores y otros temas como derechos laborales y la protección ambiental (Baudin, 2006: 15). Tras el establecimiento de una asociación estratégica en 2003, China y la UE firmaron distintos acuerdos y protocolos, cooperando en África para enfrentar la piratería en el Golfo de Adén. Pero sus objetivos eran distintos: China buscaba articular sus proyectos de desarrollo interno con el exterior, y la UE difundir su agenda de gobernanza global (Rocha Pino, 2010).

Según Keukeleire *et al.* (2011: 8), la situación cambió con la creación del BRICS. Aunque este no actuaba internacionalmente como espacio coherente y coincidía con la UE en apoyar al G-20 en la crisis financiera global de 2008, este grupo daba prioridad al desarrollo económico y no a aspectos ambientales, sociales o de derechos humanos, cruciales para Europa. Además, se presentaba como alternativa al orden occidental, de cuyo núcleo forma parte la UE, y favorecía acuerdos por consenso de cumplimiento voluntario, que contradecían un multilateralismo efectivo con compromisos obligatorios que la UE incluía en sus tratados. Esos autores estimaban que las asociaciones estratégicas de la UE con cada uno de los BRICS no habían mejorado las relaciones con el grupo, ni favorecido un multilateralismo de modelo europeo. Si inicialmente los BRICS consideraron positivo que la UE reconociera su estatus como actor de un mundo multipolar, en 2011 fueron reacios a reconocer a Europa como parte interesada en muchas cuestiones. Además, la expectativa de que los BRICS aceptaran un multilateralismo efectivo había fracasado, y cada vez más la UE debía jugar «con las reglas de juego preferidas por los BRICS» (ibídem: 26).

Así, la UE debía reevaluar su influencia y escuchar las aspiraciones de sus socios externos para adaptarse a las cambiantes condiciones globales (ibídem: 21), las cuales incluían que China iba actuando con mayor confianza en sus negociaciones internacionales desde la crisis global y estaba reemplazando el compromiso diplomático por una visión de juego de suma cero (Ekman, 2012: 20 y 24). Un ejemplo de ello fue el conflicto UE-China sobre paneles solares. Cuando en 2013, ante la falta de resultados a una demanda europea en la OMC, la UE estableció una tarifa alta a los paneles chinos, este país impuso tarifas similares a productos europeos (Brown, 2017: 162). El *People's Daily* (08.06.2013, en Brown, 2017: 163-164) ilustraba cómo respondía China a cuestionamientos externos desde la llegada de Xi Jinping (2013) al Gobierno: 1) no asumía responsabilidad «[China] no hizo nada malo al hacer competitiva a su industria de paneles solares»; 2) personalizaba el conflicto como si se debiera a negociadores europeos y no a normas de la OMC; 3) hacía amenazas veladas (si la UE no puede negociar con China, perderá la oportunidad de desarrollar lazos económicos positivos), y 4) no contestaba a la acusación de que sus subsidios distorsionaban la exportación de paneles solares. En su visita a la UE en 2014, Jinping declaró que China era la cuna de la civilización oriental y, Europa, de la occidental, lo que colocaba a China al nivel de la Unión, reconociéndola como eje que difundía valores, sin mencionar su poder material. A pesar de esas declaraciones, según Brown (ibídem: 146 y 157), entre ellas el choque por valores es más fuerte que por comercio/inversiones, porque sus relaciones económicas son «compatibles». En este sentido, Europa representa un importante caudal de consumidores con un PIB per cápita siete veces superior al chino y, para la UE, con su crecimiento estancado desde 2009, China es un mercado valioso (ibídem: 167-168).

El documento *UE-China. Una perspectiva estratégica* (2019)[1] ratifica el conflicto por los valores, ya que plantea que China tiene responsabilidad en defender «un orden internacional basado en normas, así como una mayor reciprocidad, no discriminación y apertura de su sistema». La define como «un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza». Y es que China, aunque decía apoyar el multilateralismo y buscar reformar la gobernanza global para dar mayor poder decisorio a las economías emergentes, no cumplía con la obligación de rendir cuentas que su mayor protagonismo exigía. Además, creaba problemas específicos como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ya que debía defender los derechos humanos, la paz, la seguridad y el desarrollo, pero en el Mar de China Meridional no respetaba el laudo arbitral basado en

1. Véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52019JC0005

la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y creaba tensiones en rutas vitales para Europa (Comisión Europea, 2019: 2, 4 y 6), como el estrecho de Malaca entre el océano Índico y el Pacífico.

En 2020, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (2020: 7-8), hizo una llamada para definir cómo afectaba la rivalidad Estados Unidos-China durante el Gobierno de Donald Trump (2017-2021) su influencia global europea frente al reforzamiento del expansionismo y autoritarismo chino. Para entonces, China había aumentado su gasto en armamento del 1% al 14% del PIB, construía islas artificiales militarizadas en el Mar de China Meridional, respondía de forma agresiva a comentarios críticos y aumentaba la represión interna. Para defender un orden multipolar efectivo basado en tratados y normas obligatorias, Borrell proponía que la UE estableciera un frente unido con países que apoyaran ese multilateralismo y el derecho internacional. En esa línea, el Parlamento Europeo (2024: 10) destaca la necesidad de aumentar la cooperación con algunos miembros del BRICS para contrarrestar las «acciones malignas» de Rusia (en referencia a su invasión de Ucrania en 2022) y la creciente influencia global china, lo que incrementaría su interés por relacionarse con Brasil.

Con su ampliación, China busca reactivar el BRICS para reformular Naciones Unidas con mayor participación de países africanos, asiáticos y latinoamericanos. De alcanzarse este objetivo, Europa perdería poder en la conducción de una organización clave para la gobernanza global.

En pocas palabras, en la etapa inicial del BRICS, la UE no lo percibía como una amenaza, pero comenzaba a dudar de que China –eje del grupo– aceptara las normas de un multilateralismo efectivo. En la actualidad, esa posición se ha transformado por la mayor asimetría interna del grupo a favor de China y la ubicación de sus nuevos miembros en regiones clave para Europa. Pero, en 2019, ya se percibía a China como «rival sistémico», tal como reflejaba un documento de la Comisión Europea, que concluía que la UE debía trabajar con socios que compartieran su interés por un orden multilateral efectivo (Cameron, 2019: 1). Mientras tanto, otros miembros del BRICS, como Brasil y Sudáfrica, pasaron de querer aumentar su participación en organizaciones económicas multilaterales como el FMI, en reconocimiento de su crecimiento económico, a enfrentar crisis internas que afectaron su proyección externa[2]; por su parte, Rusia debió recurrir a China para evadir sanciones europeas y estadounidenses desde su anexión de Crimea (2014). Como resultado, el grupo BRICS disminuyó su dinamismo internacional entre 2016-2023 y adquirió carácter de foro declarativo que mantenía reuniones periódicas.

2. Navarrete (2013:17) caracteriza ese proceso en Brasil como una crisis económica corta pos-2008, seguida por una recuperación breve y una recaída severa.

Para entonces había crecido el poder internacional de China y disminuido el europeo, que se debilitó entre el período 2009-2015 a consecuencia de la crisis financiera global y, posteriormente, por la salida del Reino Unido de la UE (2016) y la invasión rusa de Ucrania (2022). Esa pérdida de poder relativo no redujo, sin embargo, su atracción comercial para China/BRICS, especialmente desde que Estados Unidos estableciera en 2016 una política de aranceles altos a la importación que los afectaba negativamente. Con la ampliación, China buscó reactivar el BRICS para, como dijo Jinping (2024) en la cumbre de Kazán, «aprovechar esta cumbre histórica [por la presencia de nuevos miembros del BRICS] para partir de nuevo» y alcanzar el objetivo de reformular Naciones Unidas con mayor participación de países africanos, asiáticos y latinoamericanos. De alcanzarse este objetivo, representaría una pérdida de poder adicional para Europa en la conducción de una organización clave en la gobernanza global.

Relaciones Brasil-BRICS (2009-2024) desde la perspectiva brasileña

En la etapa inicial, el Gobierno brasileño de Lula da Silva (2003-2010) apoyaba la noción de que, al desaparecer la bipolaridad posguerra fría, Brasil podía ascender en la estructura de poder global ingresando al Consejo de Seguridad como miembro permanente (Bernal-Meza, 2015: 93). Así, consideraba que su adhesión al BRICS contribuiría a promover ese objetivo además de brindar acceso privilegiado al mercado chino (Woischnik y Steinmeyer, en Rieck *et al.*, 2016). Sin embargo, como la capacidad material brasileña no era suficiente para transformar al país en un poder global, hasta 2014 Brasil apoyó más a China (en su ingreso a la OMC o como observador al Parlamento Latinoamericano y Caribeño, por ejemplo) que el gigante asiático a él (Bernal-Meza, 2015: 95 y 99).

A principios de la segunda década de este siglo, China representaba tanto oportunidades como riesgos económicos para Brasil, porque, si hasta 2008 la demanda china de recursos naturales había dinamizado el crecimiento económico brasileño, la revaluación del real y el aumento de las importaciones baratas chinas afectaron negativamente sus exportaciones industriales que, para 2009, habían caído un 44% del total exportado frente al 53% de 2000 (Christensen, 2012: 357, 360 y 364-365). De este modo, aunque Brasil tenía superávit comercial con China, tenía también un gran déficit en comercio de manufacturas, mientras las empresas chinas competían con las brasileñas en África (Vadell, 2013: 53). No obstante, el Gobierno minimizó los riesgos económicos porque las relaciones políticas con China reforzaban su influencia económica en organizaciones multilaterales como la OMC para alcanzar mayor protagonismo global (Christensen, 2012: 351-352).

Durante el Gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), la desaceleración de las economías emergentes (Navarrete, 2013) y los problemas internos, como la disminución del crecimiento económico brasileño que pasó del 7,5% a menos de 3,8% entre 2010 y 2011 (Sotelo, 2012), alteraron las expectativas globales de Brasil. Si bien mantuvo su propuesta de reformar organizaciones multilaterales y desarrollar un ámbito internacional no hegemónico, según Saraiva (2017: 8-9) en esos años disminuyeron sus esfuerzos por ingresar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Dentro del G-20, Brasil se alineó con el BRICS y no con la UE porque, según Prange (2014), su pertenencia al primero le había convencido de que con el grupo podía ampliar su rol de mediador Norte-Sur en el escenario internacional. De esta forma, diplomáticos brasileños participaron activamente en el diseño del Banco de Desarrollo del BRICS (NDB, por sus siglas en inglés) en 2014 (ibídem). Pero, al mismo tiempo, Rousseff declaraba que Brasil no buscaba apartarse del FMI: «al contrario, tenemos interés en democratizarlo y hacerlo lo más representativo posible» (Mercopress, 2014), manteniendo un discurso que buscaba no alienar a actores globales poderosos.

La importancia de la Nueva Ruta de la Seda se refleja en la ampliación del BRICS con países ubicados en la rama marítima de esa ruta (Egipto, en Canal de Suez; Etiopía, que rodea Djibuti, microestado entre Mar Rojo y océano Indico; Emiratos Árabes Unidos e Irán, en el Golfo Pérsico y Mar de Omán).

Mientras la creación del NDB parecía culminar el ascenso del BRICS, Brasil, Rusia y Sudáfrica sufrían caídas económicas que restringían su rol como modelos de desarrollo para el Sur Global. Aunque la crisis financiera de 2008 trajo a Brasil capitales que salieron de Estados Unidos y Europa, su consumo doméstico se mantuvo por el crédito y no por las inversiones; para 2015, la inflación y el desempleo alcanzaron cifras de dos dígitos y su deuda externa había aumentado dos tercios desde 2000 (Woischnik y Steinmeyer, en Rieck *et al.*, 2016). En paralelo, a medida que el poder del BRICS se concentraba en China, esto revelaba la asimetría interna del grupo, que no era crucial para Brasil en tanto el BRICS le permitiera acceder al mercado chino (ibídem). Adicionalmente, después de lanzar la Nueva Ruta de la Seda o la Iniciativa la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) en 2014 –proyecto de infraestructura chino en el que el único miembro original del BRICS que participaba era Rusia–, China desplazó su interés por el BRICS a la cooperación técnica para difundir su tecnología 5G (Rieck *et al.*, 2016; Hillman, 2021) y, desde 2016, al conflicto comercial con Estados Unidos. La importancia de la BRI se refleja en la ampliación del BRICS con países estratégicamente ubicados en la rama marítima de la ruta (Egipto, por el Canal de Suez; Etiopia, aunque sin litoral marítimo, rodea por tres lados a Djibuti, microestado en el estrecho entre el Mar Rojo y el océano indico, donde China tiene una base militar, y Emiratos Árabes Unidos e Irán, en el Golfo Pérsico y el Mar de Omán) (véase mapa en Gil, 2018).

Actualmente, desde el regreso de Lula a la Presidencia brasileña en 2023, se estima que (Spektor, 2024), como su promoción de organizaciones subregionales y regionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur) –formado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en 1991– y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en 2008, no le ha dado la proyección global deseada, a Brasil solo le queda el BRICS. Pero lo que complica su capacidad de alcanzar su objetivo mediante el BRICS es que, aunque el PIB total del grupo haya aumentado, se trata de un crecimiento que corresponde a China e India, mientras que Brasil mantiene el mismo PIB que en 2001, aumentando su dependencia de China (Plummer, 2024). En 2023 el comercio Brasil-China seguía siendo superavitario para el primero, con un patrón de intercambio de materias primas (*commodities*) brasileñas a cambio de productos manufacturados chinos y la ampliación de la inversión china en Brasil hacia sectores estratégicos (líneas de transmisión de energía, usinas hidroeléctricas, etc.) (Ceyhan, 2024).

Aunque la economía brasileña no era totalmente positiva en 2009-2010, Brasil era considerado un actor internacional dinámico que articulaba intereses de actores de menor poder. Ahora Brasil tiene menor reconocimiento global y menor poder en el BRICS, mientras ha crecido su dependencia del comercio y la inversión chinas.

En 2024, Brasil y China anunciaron que elevarían su Asociación Estratégica a una Comunidad de Futuro Compartido, reforzando su cooperación bilateral en diversas áreas clave como la infraestructura sostenible, la transición energética, la inteligencia artificial (IA) y la economía digital (Presidência da República, 2024). En consecuencia, la relación China-Brasil sigue un patrón centro-periferia (Bernal-Meza, 2021; Vadell, 2013: 47) que desafía el ascenso brasileño como actor global porque, si bien China representa una alternativa comercial y financiera a Washington, ello no cambia la interdependencia asimétrica externa de Brasil.

En suma, los intereses globales de Brasil le hacen aceptar relaciones económicas asimétricas con China en el BRICS a fin de afianzar su autoimagen como poder relacional Norte-Sur (ibídem: 53). Ese fenómeno puede asociarse con una multipolaridad descentralizada, en la que poderes tradicionales y emergentes proyectan su poder en distintas regiones, ampliando sus posibilidades de elección y la de otros (Garzón, 2017). Según Garzón (2024), un poder regional pierde interés en su región cuando las ganancias esperadas de relaciones extrarregionalas son mayores que las de la propia región. En Brasil, ese menor interés se observa en la resistencia de su Gobierno a coordinar posiciones en el G-20 con Argentina, Chile y México. Según Amorim (2024b), esto es así porque los problemas latinoamericanos son similares a los africanos. Entre las dos etapas analizadas, la principal diferencia consiste en que, aunque la situación económica brasileña tampoco era totalmente positiva en 2009-2010, Brasil era percibido como un actor internacional dinámico que articulaba intereses de actores de menor poder relativo. A partir de la segunda década del siglo XXI, esa imagen se desdibujó y ahora Brasil tiene menor reconocimiento global y menor poder en el grupo BRICS, mientras ha crecido su dependencia económica comercial y de inversión con China.

Relaciones Brasil-UE (2009-2024)

En 2009 había poco interés brasileño por acercarse a la UE, afectada por la crisis global de 2008, mientras las economías emergentes parecían resistir mejor sus embates. Ello contrasta con el entusiasmo que había experimentado Brasil en 2006, cuando firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica con la UE con el que esperaba ganar estatus de actor global (Bartesaghi, 2015: 181). Sin embargo, otros (Meissner, 2015: 5) atribuyen esa asociación a que la UE temía «perder» a Brasil frente a competidores económicos como Estados Unidos y China, prevaleciendo en la UE los intereses materiales sobre su objetivo de proyectar su identidad como modelo de integración regional para Mercosur.

Si bien la percepción europea de raíces culturales comunes favorecía a Brasil (Bartesaghi, 2015: 199), desde 2003 la política exterior brasileña protegía de igual manera sus intereses económicos que valores como la democracia y los derechos humanos (Gratius, 2012). Aun cuando las declaraciones conjuntas UE-Brasil de 2008, 2009 y 2010 enfatizaban instituciones multilaterales, defensa de democracia, estado de derecho y derechos humanos, diferían en su sentido final, ya que la UE prefería un orden basado en normas obligatorias y Brasil un escenario no hegemónico, más pluralista y con pocas reglas (Saraiva, 2017: 6). Además, desde la crisis de 2008, la potencia sudamericana interpreta la multipolaridad como un diálogo Sur-Sur sin intermediación de grandes poderes, lo que no deja espacio para que la UE juegue un rol destacado (Schenoni *et al.*, 2019: 6). No obstante, Brasil siguió siendo el socio comercial latinoamericano más importante para Europa (Bartesaghi, 2015: 85-87) y en 2010 el Mercosur aprobó el Código Aduanero del Mercosur (CAM) para reabrir negociaciones comerciales con la UE (Bianculli, 2020). Esas negociaciones se habían iniciado en la década de 1990, por la preocupación europea ante la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y culminaron en 1999 con la firma de un documento de intención para negociar una zona de libre comercio Mercosur-UE. El proceso se suspendió en 2004 al estancarse la negociación del ALCA (Bartesaghi, 2015: 344).

Según Caetano y Pose (2023: 226), en 2010 Brasil volvió a negociar con la UE mediante Mercosur porque, aunque los mercados asiáticos absorbían la mayoría de sus exportaciones agropecuarias, sus empresarios industriales necesitaban nuevos acuerdos para enfrentar la competencia china. Esa posición empresarial no era unánime porque, a modo de ejemplo, en 2011 un representante de la constructora brasileña OAS afirmaba que en Europa no había nada que construir y era preferible expandirse a África (The Economist, 2012), lo que mostraba que el Sur Global comenzaba a tener mayor atractivo económico que Europa para algunas empresas brasileñas. Paralelamente, la participación comercial europea estaba cayendo en Mercosur por la competencia china (Kappel, 2011: 76). Debido a ello, cuando las negociaciones Mercosur-UE se reiniciaron, algunos autores (Gratius, 2012: 7 y 9) las consideraron «bricsalizadas» porque, aun cuando Brasil era el país latinoamericano «más europeo en tradición, cultura y

educación», estaba económicamente orientado a China y políticamente a BRICS, de modo que UE y Brasil compartían valores, pero tenían posiciones diferentes en temas como el comercio, el desarrollo, el cambio climático, la seguridad y el sistema financiero internacional.

Se observa cómo la evolución de la negociación Mercosur-UE se enmarca en un discurso donde, aun con valores comunes que favorecen una identidad birregional occidental, ambos protegen, respectivamente, los intereses económicos de los sectores más competitivos del otro (por parte de Mercosur, la industria; y de la UE, la agricultura) (Álvarez y Zelicovich, 2020: 114). Con relación a los valores, la UE sostuvo inicialmente la existencia de un sustrato de valores compartidos con los miembros de Mercosur (democracia, defensa del estado de derecho, entre otros), con los que conformaba una identidad común. En ella coincidían la proyección externa de la identidad como modelo de integración regional, que Europa enfatizaba desde su constitución como Unión Europea en 1992, y las aspiraciones de los cuatro gobiernos latinoamericanos de emular ese modelo para facilitar su inserción internacional y adquirir cohesión y legitimidad internas (ibídem: 119). Sin embargo, cuando a principios de diciembre de 2019 ambos anunciaron un «acuerdo en principio», ignoraron los intereses económicos divergentes por consideraciones geopolíticas distintas: para la UE, el acuerdo respaldaba el orden del comercio multilateral; para Mercosur, este representaba el acceso a nuevos mercados y una mayor eficiencia en algunos sectores económicos. Si el discurso acerca de valores compartidos fue una constante a lo largo de la negociación desde los años noventa (ibídem), respecto a su contenido, Europa pasó de privilegiar democracia, estado de derecho y modelo de integración regional a apoyar el «multilateralismo eficaz».

Sin embargo, en 2022, Mercosur rechazó la solicitud del presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, para hablar en su cumbre anual. Aunque no se informó sobre qué gobiernos votaron en contra de permitirlo, el Gobierno brasileño de Jair Bolsonaro había manifestado poco antes su intención de fortalecer la asociación estratégica con Rusia y el Gobierno ruso había declarado que continuaría suministrando fertilizantes a Brasil, que no se adhirió a las sanciones contra Rusia impuestas tras la invasión de Ucrania en ese año (Gamba, 2022). Por la importancia de esa guerra para Europa, ese rechazo no fue positivo para las relaciones Mercosur-UE, afectadas ya por la falta de ratificación europea del acuerdo firmado[3].

En su regreso al Gobierno en enero de 2023, Lula adopta un discurso antioccidental más agresivo que en sus presidencias anteriores. Aunque presenta a Brasil como

3. El expresidente uruguayo José Mujica resumió el sentimiento común del Mercosur frente a la no ratificación diciendo que se habían «perdido 22 años» [de negociación], pero para Kaufer (2024) el «perdedor final» fue la UE, porque dejó de ser un socio comercial confiable para Mercosur frente a China.

un país neutral en la guerra de Ucrania, por su aspiración de sentarse a la mesa negociadora con los «grandes» del ámbito global (Spektor, 2024) y recuperar la posición brasileña en el mundo que estima perdida entre 2016 y 2022 (Amorim, 2024a), su discurso responsabiliza a Occidente por la guerra. De esa forma, respalda una invasión militar que aumenta el territorio del agresor y contradice un principio básico de la política exterior brasileña –el respeto del derecho internacional (Spektor, 2024)–. Asimismo, este afecta las preferencias de países del Sur Global, como la defensa de la integridad territorial y la soberanía, así como el rechazo del uso ilegal de la fuerza (Tokatlian, 2023). El discurso gubernamental ahora vuelve a enfatizar el ingreso al Consejo de Seguridad (Amorim, 2024b), lo que parece asociarse a una promesa china de respaldar a Brasil e India en ese proceso, a cambio de que aceptaran ampliar el BRICS (Tran, 2024).

Amorim (2024b) enmarca la actual posición brasileña hacia la UE presentando el G-20 como modelo de gobernanza global, sugiriendo que: «(…) [con] una o más [naciones] africanas y dos europeas menos (…) el G-20 sería perfecto»[4]. Al mismo tiempo, sin embargo, se vuelve a discutir el acuerdo Mercosur-UE buscando incluir modificaciones mediante una «carta adjunta» (Romano, 2024). Todo ello indica que Brasil prefiere actuar políticamente en el G-20, apoyándose en el BRICS, aunque sin perder el interés económico por el mercado europeo. Así, las negociaciones Mercosur-UE fueron reiniciadas en 2022 y concluidas en diciembre de 2024 con modificaciones al acuerdo de 2019 (Declaración Conjunta Mercosur-UE, 2024). En esta oportunidad los cambios realizados parecen deberse al interés europeo por diversificar sus proveedores de energía y alimentos frente a las restricciones al comercio impuestas por la guerra en Ucrania (France24, 2024) y por contrarrestar la presencia china en América Latina. Por su parte, el discurso gubernamental brasileño lo plantea como un acuerdo «bastante diferente» del de 2019 (Swiss Info, 2024) destacando que Brasil rechazó la primera carta presentada por Europa porque amenazaba con castigos si se incumplían los requisitos medioambientales (Marques da Silva y Liboreiro, 2023).

Desde 2023, Lula adopta un discurso antioccidental más agresivo que en sus presidencias anteriores y enfatiza nuevamente el ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad, lo que puede asociarse a una promesa china de respaldar a Brasil e India en ese proceso, a cambio de que aceptaran ampliar el BRICS.

4. Traducción propia del original: «I think that a model for global governance is the G20. (…) One or more African [nations] and two European less, and the G20 would be perfect» (Amorim, 2024b).

Los cambios entre la etapa inicial y actual de estas relaciones se reflejan en el discurso político del Gobierno de Brasil y en la negociación, la firma y la renegociación del acuerdo Mercosur-UE. El discurso actual plantea la posibilidad de no aceptar toda la normativa europea a sabiendas de que, aunque Europa siga siendo económicamente interesante, Brasil posee otras opciones de comercio e inversiones. Sin embargo, esa posición no surge de un aumento del poder económico brasileño sino, por el contrario, parece surgir del debilitamiento de su poder internacional relativo en un contexto donde, para alcanzar sus objetivos globales, Brasil necesita acercarse más a China. Del lado europeo, sus problemas internos y la mayor cantidad de opciones internacionales para otros países también disminuyen su poder relativo y le impiden exigir el cumplimiento de todas sus normas en las negociaciones con Mercosur/Brasil.

A modo de conclusión: la UE, el grupo BRICS y Brasil

La tabla 1 sintetiza decisiones o acciones que los tres actores –UE, BRICS y Brasil– tomaron en las dos etapas estudiadas frente a encrucijadas comunes, las cuales en sentido figurado se pueden definir como situaciones en las que se toman decisiones importantes porque, por las expectativas creadas, su éxito o fracaso influye en otras posteriores, no solo de quienes las tomaron sino también de terceros actores (Warren, 2010). De ese modo, se observa cómo algunas decisiones/acciones de los actores que aparecen en las columnas paralelas muestran una correlación cronológica entre ellas. Aunque esto no indica causalidad, sí permite constatar cómo las decisiones de un actor influyen en las de los demás.

Para la UE, esas situaciones serían los efectos de la crisis global y la percepción de China como un riesgo, lo que la llevaron a volver a negociar con Mercosur, mientras la crisis de Crimea e invasión rusa de Ucrania, junto con otros problemas internos, la debilitaban internacionalmente y afectaban su provisión de energía y alimentos. Para los BRICS, serían su propia creación (2009), el establecimiento del NDB (2014) y el BRICS ampliado (2023). Y para Brasil, destacan el ingreso al BRICS para aumentar su proyección global, sus problemas económicos y políticos internos, así como las acciones rusas en Crimea (2014) y Ucrania (2022). Quizás porque la no aplicación por parte de Brasil de sanciones a Rusia en 2014 no afectó sus relaciones con la UE ni la negociación UE-Mercosur, el país sudamericano mantiene la misma posición frente a la invasión de Ucrania, lo que se suma al hecho de que ahora necesita acercarse más a China para alcanzar su ascenso global y satisfacer sus intereses económicos.

Tabla 1. Decisiones/acciones de la UE, BRICS y Brasil en dos etapas

Primera etapa	Unión Europea	BRICS	Brasil
2009 (situación inicial)	Relaciones bilaterales con cada BRICS sin percibir amenaza	Creación del BRICS para coordinar acciones en el G-20 frente a la crisis global	Ingreso al BRICS para alcanzar proyección global
2011-2012	Crisis global que desencadena crisis internas / China comienza a verse como un competidor / Aumenta la negociación con otros actores	Desaceleración de economías emergentes / Búsqueda de mayor participación en organizaciones económicas internacionales	Crisis económica interna / Se reanuda la negociación Mercosur-UE
2013- 2015	Invasión rusa de Crimea (2014) / Sanciones europeas a Rusia	Política exterior china suma cero / Creación del NDB / Problemas internos en otros miembros	Estancamiento de la negociación con la UE / No aplicación de sanciones europeas a Rusia
Segunda etapa 2023-2024	China como rival sistémico / Necesidad de sustituir proveedores por guerra / Acuerdo UE-Mercosur en 2019, que es reformulado en 2024 con menores exigencias	Ampliación del BRICS (2023), lo que crea mayor asimetría interna a favor de China / Pasa de objetivos globales económicos a objetivos geopolíticos y reforma de Naciones Unidas	Discurso antioccidental / Neutralidad en la guerra de Ucrania / Mayor compromiso político con China para asegurar su apoyo en la reforma de Naciones Unidas

Fuente: Elaboración propia.

Entre las dos etapas, sucedieron algunos acontecimientos clave que afectaron a los actores: para la UE, la salida de Reino Unido y la invasión de Ucrania que la debilitaron y mermaron su aprovisionamiento de energía y alimentos; para el BRICS, la caída de su dinamismo internacional por los problemas de Rusia, Brasil y Sudáfrica, así como la concentración china en la guerra comercial con Estados Unidos desde 2016; y, para Brasil, los problemas económicos y políticos internos que no le impidieron firmar un acuerdo con la UE en 2019, pero que, este último, a su vez, no logró hacer que Brasil condenara la invasión de Ucrania y aplicara sanciones a Rusia. A lo largo de esos años, incluyendo los de la pandemia del coronavirus (2020-2022), la UE y Brasil perdieron poder relativo mientras China lo aumentaba dentro y fuera del BRICS. Este grupo disminuyó su dinamismo internacional para concentrarse en emitir declaraciones de

intenciones y, con su ampliación, China ha intentado reactivarlo y usarlo para avanzar en la reformulación de la gobernanza global.

En la tabla 1 se observan momentos de acercamiento y alejamiento UE-Brasil que pueden vincularse a la relación Brasil-BRICS. Por ejemplo, la reanudación de la negociación Mercosur-UE se asocia a la desaceleración de las economías emergentes tras la crisis financiera global. Cuando se creó el NDB, la negociación se estancó y su relanzamiento no se produjo hasta 2016, cuando el menor dinamismo del BRICS coincidió con la preocupación china acerca del conflicto comercial con Estados Unidos, contexto que persistía al firmarse el acuerdo UE-Mercosur (2019). En 2023, la ampliación del BRICS parece iniciar una nueva etapa dinámica del grupo donde se impulsa la reforma del Consejo de Seguridad, tema clave para Brasil. En resumen, Brasil parece acercarse a Europa cuando el BRICS se debilita o disminuye su actuación internacional, y se aleja cuando este grupo toma la iniciativa y adquiere dinamismo, sin importar si las decisiones tomadas contradicen valores o intereses europeos.

La percepción del BRICS ampliado como amenaza abre nuevas perspectivas para las relaciones UE-Brasil, porque el discurso europeo invita a prestar atención no solo a los valores compartidos con otros sino también a sus intereses; sin embargo, si los gobiernos europeos coinciden en valores, poseen intereses económicos divergentes como atestigua la discusión interna en la UE que generó el acuerdo Mercosur-UE de 2019 y entorpeció su ratificación del acuerdo UE-Mercosur de 2019. En ese sentido, según Arbache (2023), el discurso europeo sobre atender los intereses de miembros del BRICS para acercarse a ellos es ambiguo, ya que, en el caso de Brasil por ejemplo, hasta ahora no ha alcanzado para soslayar intereses de agricultores e industriales franceses. Si la reformulación del acuerdo UE-Mercosur en 2024 parece moverse en sentido contrario, está por verse qué sucederá. Mientras tanto, la posición de Brasil en el BRICS se ha debilitado en términos relativos por la presencia de un mayor número de actores –lo que le exige prestar mayor atención a los intereses chinos–. Asimismo, se ha reducido el poder brasileño fuera del grupo: si en 2012 mantenía tasas de crecimiento económico encima del 4% y se perfilaba como un creador de reglas y agendas internacionales en la OMC y Naciones Unidas (Gratius, 2012: 233), en la actualidad, tanto su rol en ellas como sus tasas de crecimiento han disminuido (Abdala, 2024). Igualmente, el ingreso de Brasil al BRICS hizo más horizontales sus relaciones con la UE, pero a ello también contribuye la pérdida de poder relativo europeo y la disposición china a apoyar objetivos brasileños en Naciones Unidas (ibídem)[5]. Además, para la UE el acuerdo con Mercosur vuelve a

5. Según Ashby *et al.* (2023), el compromiso alcanzado es desequilibrado porque Brasil aprobó la ampliación, que ya es un hecho, a cambio de una promesa, y existen demasiados candidatos y propuestas diferentes acerca de cómo reformar el Consejo de Seguridad.

tener sentido estratégico, esto es, asegurarse recursos para disminuir su dependencia del gas ruso, diversificar proveedores de alimentos, reducir la influencia china en América Latina (Villard, 2024) y acercarse a miembros del BRICS para contrarrestar acciones rusas y chinas (European Parliament, 2024).

Lo anterior permite al Gobierno brasileño jugar la carta BRICS/China para obtener concesiones europeas. En este contexto, a la pregunta de si la UE y Brasil alcanzarán sus objetivos o no, el juego actual corrobora que la interacción bilateral se ve afectada por otros actores y por cambios de poder relativo. Asimismo, como en la triangularidad los actores maniobran con objetivos distintos, sus relaciones asumen formas diferentes, ya sea una alianza, la dominación de uno sobre el resto o que uno consiga concesiones de otro asociándose con el restante (Rozman, 2022). Esta es la estrategia brasileña cuando usa su pertenencia al BRICS para obtener concesiones europeas, pero no parece que el país se haya liberado de pasar de una dependencia económica a otra.

Como aporte a la literatura, aunque se verifica que China es el miembro más relevante del BRICS tanto para la UE como para Brasil, también se observa que entre estos últimos existen elementos identitarios y económicos que no dependen de sus relaciones con China (Rozman, 2022) porque son intrínsecos a las relaciones UE-Brasil. De esa manera, el discurso sobre valores compartidos se reactiva cada vez que se revalorizan las relaciones UE-Brasil –aunque su contenido pueda cambiar–, mientras sus intereses económicos divergentes permanecen inalterados entre 2009 y 2024. Finalmente, el análisis genera preguntas acerca de si el poder relacional brasileño como vocero del Sur Global puede sobrevivir en el BRICS frente al predominio de objetivos chinos dentro del grupo y si la UE logrará diluir la influencia de sus intereses económicos divergentes para acercarse a Brasil y otros miembros del BRICS. En cuanto al comportamiento internacional de países del Sur Global, este debería dejar de verse solo como un producto de rivalidades entre actores dominantes, e incorporar aspectos identitarios y económicos que forman parte de las relaciones históricas entre actores de menor poder.

Referencias bibliográficas

Abdala, Vitor. «La economía brasileña creció un 2,9 % en 2023». Agencia Brasil, (3 de enero de 2024) (en línea) https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/economia/noticia/2024-03/la-economia-brasilena-crecio-un-29-en-2023

Álvarez, María Victoria y Zelicovich, Julieta. «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador». *Relaciones Internacionales*, n.º 44 (2020), p. 107-125.

Amorim, Celso. «Aula Magna com O Excelentissimo Embaixador Celso Amorim». *Canal UFRJ*, (marzo de 2024a) (en línea) [Fecha de consulta: 10/09/2024] https://www.youtube.com/watch?v=Rtlg-wiJcRM

Amorim, Celso. «A conversation with Brazilian President's Lula Foreign Policy Advisor, Celso Amorim». *Canal Carnegie Endowment*, (18 de julio de 2024b) (en línea) [Fecha de consulta: 28/08/2024] https://www.youtube.com/watch?v=2uTQdan8i9Q

Arbache, Jorge. «El acuerdo Mercosur-UE y la descarbonización». *CAF*, (14 de diciembre de 2023) (en línea) https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/12/el-acuerdo-mercosur-ue-y-la-descarbonizacion/

Ardovini, Lucia y Mabon, Simon. «Egypt's unbreakable curse: Tracing the state of exception from Mubarak to Al-Sisi». *Mediterranean Politics*, vol. 25, n.º 4 (2020), p. 456-475.

Ashby, Heather; Markey, Daniel; Randolph, Kirk; Sharad, Kirtika; Tugendhat, Henry y Veriee, Aly. «What BRICS Expansion Means for the Bloc's Founding Members». *United States Institute of Peace*, (30 de agosto de 2023) (en línea) https://www.usip.org/publications/2023/08/what-brics-expansion-means-blocs-founding-members

Baron, Francho. «Lula impulsa las negociaciones entre Mercosur y la UE». *El País*, (14 de julio de 2010) (en línea) https://elpais.com/tecnologia/2010/07/15/actualidad/1279182478_850215.html

Bartesaghi, Ignacio. *La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: impactos para el Mercosur*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2015.

Baudin, Pierre. «China and the EU: Ambivalent Relations». *KAS International Reports* , n.º 5 (2006), p. 47-71 (en línea) https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_8555_1.pdf/478d0213-2256-3b86-07f1-cc134fb29e26?version=1.0&t=1539672577592

Bernal-Meza, Raúl. «La inserción internacional de Brasil: El papel de BRICS y la región». *Universum*, vol. 30, n.º 2 (2015), p. 17-35.

Bernal-Meza, Raúl. «América Latina: Una interpretación para explicar la nueva relación centro-periferia con China». *Universum*, vol. 36, n.º 1 (2021), p. 289-312.

Bianculli, Andrea. «Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU–MERCOSUR Negotiations?». *Politics and Governance*, vol. 8, n.º 1 (2020), p. 254-265.

Borrell, Josep. «The Sinatra Doctrine: Building a United European Front». *Expressions by Institute Montaigne* (setiembre de 2020) (en línea). https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/sinatra-doctrine-building-united-european-front

Brown, Kerry. *China's World. What Does China Want?* Londres: I. B. Tauris, 2017.

Caetano, Gerardo y Pose, Nicolás. «Unión Europea y Mercosur: perspectivas de acuerdo en la coyuntura geopolítica actual». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 135 (diciembre de 2023), p. 221-246. (en línea) https://www.cidob.org/publicaciones/union-europea-y-mercosur-perspectivas-de-acuerdo-en-la-coyuntura-geopolitica-actual

Cameron, Fraser. «The European Union's New Rival: China». *GIGA Focus Asien* (7 de octubre de 2019) (en línea). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64617-2

Ceyhan, Fabiana. «Intercâmbio comercial entre Brasil e China atinge valores bilionários». *O Mundo Diplomatico*, (23 de mayo de 2024) (en línea) https://omundodiplomatico.com.br/2024/05/23/intercambio-comercial-entre-brasil-e-china-atinge-valores-bilionarios/

Christensen, Steen F. «El impacto de China sobre el desarrollo económico de Brasil y su estrategia de desarrollo», en: Bernal-Meza, Raúl y Quintanar, Silvia (coords.). *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China.* Buenos Aires: Nuevohacer; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2012, p. 350-372.

Comisión Europea. «EU-China: Closer partners, Growing Responsibilities». COM(2006) 631 final (24 de octubre de 2006) (en línea) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0631:FIN:EN:PDF

Comisión Europea. «The European Union and the BRIC countries A range of statistics to compare the EU with Brazil, Russia, India and China». STAT (31 de mayo de 2012) (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STAT_12_80

Comisión Europea. «EU-China – A Strategic Outlook». JOIN/2019/5 (12 de marzo de 2019) (en línea) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019JC0005

Declaración Conjunta Mercosur-UE. «Declaración Conjunta de los Estados Parte Signatarios del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– y la Comisión Europea sobre la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación». (6 de diciembre de 2024) (en línea). https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2024/12/Declaracion-Conjunta-MCS-UE_ESP.pdf

Der Vleuten, Anna van y Hoffmann, Andrea Ribeiro. «Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC». *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, n.º 3 (2010), p. 737-758.

Deutsche Welles. «BRICS piden reforma de la ONU y un mayor papel de A. Latina», 23 de octubre de 2024) (en línea) https://www.dw.com/es/brics-piden-reforma-de-la-onu-y-un-mayor-papel-de-a-latina-en-asuntos-mundiales/a-70581934

Ekman, Alice. «China's Two-Track Foreign Policy: From Ambiguous to Clear-Cut Positions». *Asie Visions*, n.º 58 (2012) (en línea) https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/asievisions58aekman.pdf

Ellis, R. Evan. «The United States, Latin America, and China: A 'Triangular Relationship'?». *InterAmerican Dialogue Working Paper*, n.º 30 (2013) (en línea) https://www.observatorioasiapacifico.org/images/publicaciones/20131219043041TheUnitedStatesLatinAmericaandChina.ATriangularRelationship.pdf

European External Action Service. *Shared vision, common action – A stronger Europe – A global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Luxemburgo: Publications Office, 2016.

European Parliament. «EU economic partnership agreements with ACP countries», (noviembre de 2022) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738220/EPRS_BRI(2022)738220_EN.pdf

European Parliament. «Expansion of BRICS: A quest for greater global influence?», (marzo de 2024) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760368/EPRS_BRI(2024)760368_EN.pdf

France24. «"Victoria para Europa": Van der Leyen anuncia que la UE y Mercosur cierran el texto de acuerdo de libre comercio», (6 de diciembre de 2024) (en línea) https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20241206-victoria-para-europa-von-der-leyen-anuncia-que-la-ue-y-mercosur-cierran-el-texto-de-acuerdo-de-libre-comercio

Gamba, Laura. «¿Por qué Mercosur rechazó la solicitud del presidente de Ucrania de hablar en su cumbre?». *Anadolu Ajansı***,** (21 de julio de 2022) (en línea) https://www.aa.com.tr/es/analisis/-por-que-mercosur-rechazo-la-solicitud-del-presidente-de-ucrania-de-hablar-en-su-cumbre/2642677

Garzón, Jorge. «Multipolarity and the future of economic regionalism». *International Theory*, vol. 9, n.º 1 (2017), p. 101-135.

Garzón, Jorge. «The regional powers' research programme in international relations: a critical assessment». *International Politics*, vol. 61, n.º 4 (2024), p. 169-191.

Gebreluel, Goitom. «Ideology, grand strategy and the rise and decline of Ethiopia's regional status». *International Affairs*, vol. 99, n.º 3 (2023), p. 1.127-1.147.

Gil, Abel. «La Nueva Ruta de la Seda de China». El Orden Mundial, (2 de diciembre de 2018) (en línea) https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-nueva-ruta-de-la-seda-de-china/

Grabendorff, Wolf. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur». *Estudios Internacionales*, 38 n.º (149), 2005, p. 3-19.

Gratius, Susanne. «Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning». *ESPO Working Paper*, n.º 2 (julio d 2012) (en línea). https://www.egmontinstitute.be/brazil-and-the-eu-between-balancing-and-bandwagoning/

Hillman, Jonathan. *The digital Silk Road*. Nueva York: Harper, 2021.

Jinping, Xi. «Adoptar una visión más amplia y atravesar la niebla de los desafíos para promover el desarrollo de alta calidad de la cooperación del BRICS». *Cumbre BRICS*, Kazán, Rusia, (23 de octubre de 2024) (en línea) https://mfa.gov.cn/esp/zxxx/202410/t20241023_11514884

Kappel, Robert. «On the Economics of Regional Powers», en: Godehardt, Nadine y Nabers, Dirk (eds.) *Regional Power and Regional Order*. Londres: Routledge, 2011, p. 68-92.

Kaufer, Tobias. «EU-Mercosur: Will the trade negotiation saga ever end?». *Deutsche Welles*, (5 de marzo de 2024) (en línea) https://www.dw.com/en/eu-mercosur-will-the-trade-negotiation-saga-ever-end/a-68432918

Keukeleire, Stephan; Mattlin, Mikael; Hooijmaaijers, Bas; Behr, Timo; Jokela, Juha; Wigell, Mikael y Kononenko, Vadim. *The EU Foreign Policy towards the BRICS and Other Emerging Powers*. Bruselas: European Parliament DG External Policies, 2011.

Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies,* n.º 40 (2002), p. 235-258.

Marques da Silva, Isabel y Liboreiro, Jorge. «Lula reprocha a la UE sus "amenazas" en las negociaciones para desbloquear el acuerdo comercial con Mercosur». *Euronews*, (19 de julio de 2023) (en línea) https://es.euronews.com/my-europe/2023/07/19/lula-reprocha-a-la-ue-sus-amenazas-en-las-negociaciones-para-desbloquear-el-acuerdo-comerc

Mathias, Stepan y Ostermann, Falk. «EU-China Relations». *Atlantisch Perspectief*, vol. 35, n.º 2 (2011), p. 19-24.

Meissner, Katharine. «The time has come to look at Brazil. The EU's shift from interregional negotiations with MERCOSUR to a Bilateral Strategic Partnership with Brazil». *RSC Working Papers,* EUI RSCAS 2015/17, (2015) (en línea) https://cadmus.eui.eu/handle/1814/36119

Mercopress. «Brasil no se alejará del FMI, a pesar del Banco del BRICS», (17 de julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 13.06.2024) https://es.mercopress.com/2014/07/17/brasil-no-se-alejara-del-fmi-a-pesar-del-banco-de-brics-aclaro-rousseff

Ministerio das Relaçoes Exteriores, Brasil. «Reunião de líderes do IBAS». Comunicado de Imprensa, Rio de Janeiro (19 de noviembre de 2024) (en línea) https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-de-lideres-do-ibas-2013-comunicado-de-imprensa-2013-rio-de-janeiro-19-de-novembro-de-2024

Mukherjee, Anit y Arkalji, Caroline. «Revitalizing IBSA: India, Brazil, and South Africa». *ORF America Comments,* (7 de noviembre de 2024) (en línea) https://orfamerica.org/orf-america-comments/revitalizing-india-brazil-south-africa

Navarrete, Jorge. «Apéndice: Las economías emergentes en los Flat Teens». *Análisis*, n.º 4 (2013) (en línea) https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10217.pdf

O'Neill, Jim. «Is the emerging world still emerging?». *International Monetary Fund Finance and Development,* (2021) (en línea) https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/jim-oneill-revisits-brics-emerging-markets.htm

Optenhogel, Uwe. «BRICS: De la ambición desarrollista al desafío geopolítico». *Nueva Sociedad*, n.º 310 (2024), p. 79-91 (en línea) https://static.nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Optenhoegel_310.pdf

Plummer, Robert. «Is Brazil's BRICS-building worth it?». *BBC News*, (14 de julio de 2024) (en línea) https://www.bbc.com/news/articles/c0venrydg8yo

Prange, Astrid. «Quiet revolution». *Deutsche Welles*, (6 de mayo de 2014) (en línea) https://www.dw.com/en/quiet-revolution-of-the-emerging-countries/a-17615162

Presidência da República-Brasil. «Em visita de Estado do presidente Xi Jinping, Brasil e China ampliam patamar das relações bilaterais». *Gov.br*, (20 de noviembre de 2024) (en línea) https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/em-visita-de-estado-do-presidente-xi-jinping-brasil-e-china-ampliam-patamar-das-relacoes-bilaterais

Rieck, Christian; Schmidt, Lars Peter; Friedrich, Mark Alexander; Woischnik, Jan; Steinmeyer, Alexandra; Feltes, Tilmann; Crawford, Claudia; Awe, Thomas y Wenniges, Tim. «One Plus Four. BRICS: Ambitions for Geopolitical Reform and Chinese Dominance». *International Reports*, n.º 3 (2016), p. 8-33.

Rocha Pino, Manuel de Jesús. «El concepto de asociación estratégica en la relación Unión Europea-República Popular China». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 43 n.º 127 (2010), p. 229-270.

Romano Schutte, Sergio. «Mercosur y UE: por qué no se concretó el acuerdo y por qué esto no es una mala noticia». *Brasil de Fato*, (12 de enero de 2024) (en línea) https://www.brasildefato.com.br/2024/01/12/mercosur-y-ue-por-que-no-se-concreto-el-acuerdo-y-por-que-esto-no-es-una-mala-noticia

Rozman, Gilbert. *Strategic Triangles Reshaping International Relations in East Asia*. Londres: Routledge, 2022.

Saraiva, Miriam Gomes. «The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 60, n.º 1 (2017), p. 1-17.

Schenoni, Luis; Lopes, Dawisson Belém; Casarões, Guilherme. «Myths of Multipolarity: The Sources of Brazilian Overexpansion». *Working Paper*, n.º 1 (2019) (en línea) https://eprints.lse.ac.uk/102579/1/GSU_LSE_IDEAS_Working_Paper_No_1_2019.pdf

Silva, Luiz Inácio da; Amorim, Celso y Guimarães, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2003.

Sotelo, Paulo. «Brazil's President Dilma Rousseff makes her mark». *Wilson Center Insight and Analysis*, (5 de enero de 2012) (en línea) https://www.wilsoncenter.org/article/brazils-president-dilma-rousseff-makes-her-mark

Spektor, Matias. «Matias Spektor Em Aula imprescindivel, Com Reinaldo e Walfrido». *Canal ReConversa*, episodio 58, (11 de agosto de 2024) (en línea) https://www.youtube.com/watch?v=7HXVRNwfVYI

Swiss Info. «Lula celebra un acuerdo UE-Mercosur "equilibrado" que protege el medioambiente», (6 de diciembre de 2024) (en línea) https://www.swissinfo.ch/spa/lula-celebra-un-acuerdo-ue-mercosur-%22equilibrado%22-que-protege-el-medioambiente/88507708

The Economist. «Brazilian Companies Are Heading for Africa, Laden with Capital and Expertise», (10 de noviembre de 2012) (en línea) https://www.economist.com/business/2012/11/10/a-new-atlantic-alliance

The Presidency Republic of South Africa. «IBSA Leaders' media statement, Rio de Janeiro», (19 de noviembre de 2024) (en línea) https://thepresidency.gov.za/sites/default/files/2024-11/IBSALeaders.media.statement.pdf

Tokatlian, Juan G. «¿Por qué América Latina aún merece un papel en Ucrania?». *Americas Quarterly*, (12 de julio de 2023) (en línea) https://americasquarterly.org/article/por-que-america-latina-aun-merece-un-papel-en-ucrania/

Tran, Hung. «Brazil's approach to the G20: Leading by example». *Atlantic Council*, (12 de abril de 2024) (en línea) https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/brazils-approach-to-the-g20-leading-by-example/#:~:text

Vadell, Javier A. «The North of the South: The Geopolitical Implications of "Pacific Consensus" in South America and the Brazilian Dilemma». *Latin American Policy*, vol. 4, n.º 1 (2013), p. 36-56.

Villard Duran, Camila. «La UE debe salvar el acuerdo comercial con el Mercosur». *Project Syndicate*, (19 de febrero de 2024) (en línea) https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-must-not-abandon-mercosur-trade-agreement-by-camila-villard-duran-2024-02/spanish

Warren, Camber. «The Geometry of Security: Modeling Interstate Alliances as Evolving Networks». *Journal of Peace Research*, vol. 47, n.º 6 (2010), p. 697-709.

Zank, Wolfgang. «Geographic Spillovers, Structural Power, and Growing 'Agency' Post Lisbon», en: Dosenrode, Søren (ed.) *The European Union after Lisbon. Polity, Politics, Policy*. Londres: Ashgate, 2012, p. 45-61.

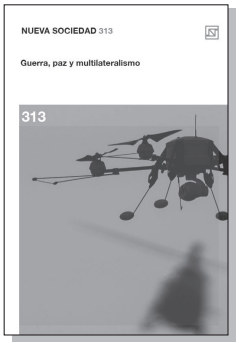
NUEVA SOCIEDAD
www.nuso.org

Directora: Ingrid Ross
Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

¿Un capitalismo ingobernable?

315
ENERO-FEBRERO 2025

COYUNTURA: **Gerardo Caetano.** Uruguay no es una isla. El regreso de la izquierda y sus desafíos.
TRIBUNA GLOBAL: **Sylvain Cypel / Sarra Grira / Patrick Haenni.** Siria: radiografía de una mutación ideológica.
TEMA CENTRAL: **Alejandro Galliano.** La ingobernabilidad del capitalismo 4.0. **Barbara Stiegler / Christophe Pébarthe.** Walter Lippmann o el liberalismo contra la democracia. **Diego Velásquez.** Desborde reaccionario del capitalismo: la hipótesis tecnofeudal. Entrevista a Cédric Durand. **Robin Wilson.** La socialdemocracia y sus encrucijadas. Entrevista a Eunice Goes. **Monica Herz / Giancarlo Summa.** La extrema derecha como amenaza para la gobernanza mundial. **Joan Subirats.** La brecha entre saber y hacer en tiempo de policrisis. **Timothy Shenk.** En defensa del adjetivo «liberal». Entrevista a Michael Walzer. **Pablo Stefanoni.** ¿Libertad sin democracia? Distopías neorreaccionarias que recorren el mundo.
ENSAYO: **Françoise Martinez.** Isabel la Católica como «chola globalizada». Iconoclasia y resignificación de un monumento boliviano.



313
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2024

Guerra, paz y multilateralismo

314
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2024

¿Qué dice la música sobre América Latina?

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Política de los cuerpos

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 145-166
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.145

Fecha de recepción: 16.09.24
Fecha de aceptación: 02.02.25

Asia Central: reafirmando su personalidad e independencia entre equilibrios regionales y globales

Central Asia: asserting its personality and independence between regional and global balances

Antonio Alonso Marcos
Profesor adjunto de Ciencia Política, Universidad San Pablo CEU (Madrid).
aalonso@ceu.es. ORCID: http://orcid.org/0000-0002-5266-8622

Cómo citar este artículo: Alonso Marcos, Antonio. «Asia Central: reafirmando su personalidad e independencia entre equilibrios regionales y globales». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 145-166. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.145

Resumen: Asia Central se encuentra encajonada entre dos grandes potencias –Rusia y China–, rodeada de potencias regionales medias –India, Irán y Turquía– y cortejada por las potencias occidentales –Estados Unidos y la Unión Europea (UE)–. Los cinco países que conforman la región reivindican ciertos elementos de su historia y cultura –como el papel de la mujer y el valor del anciano como líder–, como modelo para el resto del mundo. Así, intentan evitar la dialéctica de bloques reafirmando su personalidad y su independencia en las relaciones internacionales, como se observa en los discursos y decisiones de sus líderes, tal como se analiza en este artículo. De ello se concluye que Asia Central no quiere perder su oportunidad de participar en un sistema internacional en transformación y donde se hace casi ineludible posicionarse o bien del lado del Occidente Colectivo o del Sur Global.

Palabras clave: Asia Central, el papel de la mujer, Occidente Colectivo, Sur Global, geopolítica, relaciones internacionales

Abstract: *Central Asia sits wedged between two major powers (Russia and China), surrounded by regional middle powers (India, Iran and Turkey) and courted by the Western powers (the United States and the European Union [EU]). The five countries that make up the region champion certain elements of their history and culture – like the role of women and the value of elders as leaders – as a model for the rest of the world. This paper studies how they try to avoid the dialectic of blocs by asserting their personality and independence in international relations, as seen in the discourse and decisions of their leaders. It draws the conclusion that Central Asia intends to seize its chance to participate in a changing international system where it is becoming virtually unavoidable to stand either with the Collective West or the Global South.*

Key words: *Central Asia, role of women, Collective West, Global South, geopolitics, international relations*

Asia Central es una región encajonada, que durante siglos recibió el influjo de multitud de imperios y supo aprovechar su ubicación en la Ruta de la Seda a medio camino entre Europa y China. El Imperio Ruso –primero el zarista, el soviético después– le dejó una impronta que aún hoy perdura. Sin embargo, la desaparición de la Unión Soviética en 1991 hizo que las cinco nuevas repúblicas en esta región tuvieran que empezar a manejarse por ellas mismas, sin la tutela de ninguna potencia exterior.

Turkmenistán optó por una política de neutralidad –de aislacionismo, incluso–, negándose a ser miembro de cualquier organización internacional –salvo Naciones Unidas–, participando como mucho como observador o como invitado. Tayikistán se vio envuelto en una guerra civil (1992-1997) que ha lastrado su desarrollo en muchos aspectos, siendo Rusia su mayor proveedor de seguridad, cuya 201ª División de Fusileros ha estado vigilando su frontera con Afganistán durante décadas y le ayuda en su lucha contra el terrorismo. Con el paso del tiempo, esta república también permitió que India estableciera una base militar en su territorio –Ayni– y que China se hiciera más fuerte allí –construcción de una base *secreta*, cesión del 1% de su territorio al gigante asiático, captación masiva de contratos públicos de infraestructuras y edificios públicos, entre otras decisiones–. Kirguistán fue el «niño mimado» de la Unión Europea (UE) y de Estados Unidos, un laboratorio donde testar un modelo centroasiático de democracia. Sin embargo, tras años de gran influencia occidental ha acabado participando en todo lo que le proponen rusos y chinos. Kazajstán ha intentado seguir desde su independencia una diplomacia multivectorial, sin entregarse demasiado a las peticiones de un actor en concreto, buscando abrir su comercio a cuantos más mejor, sin ser dependiente de uno solo en ningún aspecto –educativo, cultural, económico, comercial, de seguridad–, fórmula que parece haberle funcionado bastante bien. Por último, Uzbekistán ha pasado por distintas fases, dependiendo de cuál fuera el país en el que el presidente quería centrar toda –o casi– la atención. *Huyendo* de los rusos, se empezó por apostar por los turcos, luego por los europeos, japoneses y surcoreanos y, a partir de 2001, por Estados Unidos; sin embargo, en 2005 volvieron a centrarse en los rusos y, después, en los chinos, para luego abrirse a los países del Golfo Pérsico y la India. En cierto sentido, ha practicado una política similar a la multivectorial kazaja, buscando atraer inversión extranjera sin llegar a comprometerse «de por vida» con un solo socio del que se haría dependiente.

Entre 2016 y 2020, un terremoto político sacudió la región: cambiaron cuatro de los cinco presidentes y, sobre todo, dos de ellos – Shavkat Mirziyoyev en Uzbekistán y Kasim-Yomart Tokáyev en Kazajstán– generaron nuevas dinámicas regionales. La pandemia del coronavirus ralentizó algunas reformas democratizadoras internas, pero no supuso un freno para el buen entendimiento regional iniciado entonces. No obstante, se siguió evitando usar el término «integración regional» por sus reminiscencias soviéticas. Estas repúblicas, no solo huyen de volver a caer bajo el dominio de Moscú, sino de construir una unión política, con el afán de mantener su independencia. En este contexto, la teoría de las relaciones internacionales ofrece distintos marcos que podrían explicar la reali-

dad centroasiática de los últimos años. Aquí se confrontará el «neorrealismo defensivo» de Kenneth Waltz (1979: 126) con la visión del poscolonialismo (Sabaratnam, 2011), que intenta poner en el centro de la atención no solo los temas de las metrópolis, sino los de los autóctonos, los que interesan a las antiguas colonias.

Por su parte, el «neorrealismo ofensivo» expuesto por John Mearsheimer (1994: 10) podría aplicarse más bien a la convivencia entre superpotencias, pero no a los cinco países de Asia Central, que intentan tender puentes con cualquier socio que les ayude a romper su encajonamiento y colocar sus productos en los mercados globales, en la búsqueda de maximizar su poder. Más bien sucedería lo contrario, pues esta región lleva al menos dos siglos siendo el escenario donde las grandes potencias luchan por imponer su agenda, es decir, el territorio donde se desarrolla el «Gran Juego». Es evidente cómo Rusia, Estados Unido, China y otras potencias intentan ganar influencia y aprovecharse de sus recursos naturales. Sin embargo, esto es solo parte de la realidad, ya que estos países han trabajado duro por zafarse de tales agendas en las dos últimas décadas y tratan de impulsar la suya propia. De hecho, en las páginas sucesivas se intentará demostrar cómo estos buscan –especialmente desde el cambio de líderes de 2016-2020– mantenerse al margen de ese «torneo de las sombras».

Así, la hipótesis que se baraja en este estudio es que los países de Asia Central, aunque tienen en cuenta los condicionantes del sistema regional, quieren hacer propuestas desde su propia identidad cultural, además de manifestar su independencia en política exterior. Dicho de otra manera, si Asia Central no puede ser incluido en el llamado «Occidente Colectivo» (D'Aboville, 2024), ¿puede ser incluida en el «Sur Global»? Para responder a esta pregunta, el artículo examina la mentalidad centroasiática, extrayendo los elementos más característicos de su cultura política y exponiendo cómo sus líderes los han propuesto para esta reconfiguración del sistema internacional donde parecen enfrentarse –desde el punto de vista de Rusia y sus aliados– el Sur Global y el Occidente Colectivo.

Asia Central y el Sur Global

En su origen, el término Sur Global, atribuido a Carl Oglesby (Hogan y Patrick, 2024), vino a sumarse a otros similares como «Tercer Mundo», «países subdesarrollados», «países en vías de desarrollo», «periferia» o incluso «el Sur» (Heine, 2023). Esta división del mundo no deja de beber, en el fondo, de una visión marxista de la realidad social, donde unos pocos –el 1%– tienen todo el poder económico, político y cultural –sea en un país o en el mundo–, mientras otros muchos, la inmensa mayoría –el 99%– viven para nutrir e incrementar con su trabajo y esfuerzo la riqueza de esa élite dirigente. Los términos «oriente-occidente» o «norte-sur» no siempre tienen una connotación puramente geográfica, espacial, sino que son una referencia cultural y, en último término, geopolítica al agrupar a países con mayor afinidad y que, por razones de dicha cercanía, forman un

bloque político. Durante la Guerra Fría, el bloque capitalista asumió como suyo el término «Occidente», porque estaba capitaneado por Estados Unidos y englobaba a los países de la Europa Occidental, pero también Israel, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Por su parte, la Unión Soviética destinó grandes esfuerzos en su política exterior a promover ese *odio* a Occidente, semilla que fue prosperando (Saull, 2005: 262-268).

Asimismo, el término «occidental» adolece de eurocentrismo, que es una de las características que más reprochan a la corriente principal neorrealista algunos autores de las escuelas teóricas de las relaciones internacionales ligadas al pospositivismo como el posestructuralismo (Gibson-Graham, 2002) o el poscolonialismo (Gómez Vélez, 2017). Sin lugar a duda, estamos asistiendo desde comienzos del siglo XXI a un lento reordenamiento del sistema internacional. No se trata solo de un reposicionamiento de los países, que eligen con quién aliarse y a quién tener enfrente, sino que también se está rompiendo con las normas acordadas tras la Segunda Guerra Mundial. Los vencedores decidieron las reglas de juego del orden internacional y también la narrativa y un sistema de valores. Si el paso de un mundo bipolar a otro unipolar o hegemónico fue bastante claro, hoy el mundo dominado por la visión estadounidense parece que está tocando a su fin. Este proceso es evidente en África, donde Estados Unidos ha sido sustituido por otros socios, tales como Rusia, China o incluso Irán. Se trataría, pues, de un nuevo orden multipolar, donde países emergentes como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) no actuarían –al menos en principio– con una lógica de juego de suma cero sino de *win-win*.

China ha dejado de ser un imperio aislacionista rodeado por un cordón de seguridad de reinos vasallos para convertirse en una potencia económica de primer orden. A ese lugar preminente en economía y comercio le corresponde una cuota mayor como proveedor de seguridad global, pues un país no puede pretender expandirse comercialmente por medio mundo sin proteger sus rutas comerciales o sin velar por la ausencia de conflictos en aquellas regiones que son de su interés. Así lo hizo Estados Unidos desde el final de la Primera Guerra Mundial, y parece que ahora le toca el turno a China.

Así como a «Occidente» se le añadió el calificativo «Colectivo» para incluir a otras potencias situadas al este del telón de acero, al sustantivo «Sur» se le añade el adjetivo «Global» para referirse al conjunto de países –independientemente de su ubicación geográfica– que se sumarían a esa oposición al Norte rico liderado por Estados Unidos. Este nuevo «Sur Global» se erige como la némesis del Occidente Colectivo, que ya no teme mostrar su desacuerdo con las normas establecidas y busca establecer nuevas reglas de juego. Si hace 20 años era bien extraño que los representantes de un país criticaran en voz alta las decisiones de Estados Unidos, hoy es bastante común que lo hagan (El Debate, 2024). Las muestras de sumisión han acabado –al menos, fuera del Occidente Colectivo–. El inicio de la *slowbalization* –la lenta desaparición de la globalización–, la desdolarización o el enfrentamiento entre hutíes y Estados Unidos y Reino Unido, son buena muestra de ello.

El ministro de Exteriores chino, Wang Yi, hablaba de proteger el antiguo modelo de globalización, subrayando la necesidad de «oponerse a cualquier forma de desacoplamiento, corte de cadenas de suministro y pequeño patio con vallas altas, y comprometerse con un mundo multipolar igualitario y ordenado y una globalización económica universalmente beneficiosa e inclusiva» (Global Times, 2024). Sin embargo, las autoridades chinas incluyen a Asia Central en su «Sur Global», no ya como región subdesarrollada sino como opuesto al «Occidente Colectivo». De esta manera, el mundo quedaría dividido en, al menos, dos bloques: uno liderado por Estados Unidos y otro por los BRICS. Aunque los líderes chinos hablan del multilateralismo, de una globalización universal, de preservar los principios de Naciones Unidas y de un mundo no dividido en bloques, parece más que evidente que China se erige como nuevo poder alternativo a Estados Unidos y que mira a Naciones Unidas como una reliquia del pasado, totalmente ineficaz, incapaz de resolver los problemas globales, apostando más bien por el diálogo bilateral para resolver sus problemas. Este cambio en la retórica (Kohlenberg y Godehardt, 2021) fue señalado por la investigadora Yun Sun (2024: 40): «El término Sur Global suele hacer referencia a los países en desarrollo o subdesarrollados y adquiere su sentido en contraposición con el término Norte Global».

Sin embargo, como afirma José Pardo de Santayana (2024), «para Pekín es más retórica política que verdadero sentimiento de pertenencia». No se trataría, pues, del mismo sentido que se le dio al término «Sur Global» en el origen, cuando Carl Oglesby lo popularizó, entroncando con la corriente del poscolonialismo de las relaciones internacionales, denunciando el etnocentrismo que los teóricos de esa disciplina analizaban la realidad mundial exclusivamente desde la perspectiva occidental, abordando solo los temas que preocupan a Occidente. En los años sesenta y setenta del siglo pasado, el «Sur Global» era simplemente el «Tercer Mundo» de Alfred Sauvy. Pero en la actualidad, cuando los países del grupo BRICS o incluso los del BRICS+ hablan de «Sur Global», el concepto tiene una connotación más bien geopolítica, de distanciamiento –cuando no de enfrentamiento– del Occidente Colectivo (Tertrais, 2023).

Algunos autores, entre ellos Alessandro Colombo (2023) o Harsh V. Pant (2023), señalan acertadamente que el resurgimiento de este término, con este nuevo matiz, proviene en realidad de una crisis de gobernanza global: la promesa de la globalización económica liberal de traer una gobernanza global justa para todos provocó esta «rebelión de los pobres de la tierra», de los países que han sido dominados –de alguna manera– por Occidente. Alessia Amighini (2024: 13) también habló de la evolución de este concepto, que ha dejado de ser meramente económico para convertirse más bien en geopolítico –como opuesto al Occidente Colectivo–. En palabras del académico chino Wang Hui (2024: 22): «El Sur no es solo una región o una mera zona "atrasada" o empobrecida. (…) China y el Sur Global ya no son solo zonas periféricas totalmente dominadas por las metrópolis coloniales de la era colonial; son las fuerzas de la época que impulsaron la transición de la era metropolitana a la era posmetropolitana. Este proceso comenzó hace un siglo y es una de las premisas para entender el siglo XXI».

Este cambio se ha ido forjando en los últimos 25 años, pero se hizo mucho más evidente con la guerra de Ucrania iniciada en 2022. El desarrollo económico de China y su ascenso como potencia global evolucionó lenta pero constantemente, hasta que la crisis del coronavirus truncó de alguna manera el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda –la Iniciativa la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés)– a lo que habría que sumar la interrupción del libre tránsito de mercancías desde China hasta Europa a través de Rusia y Ucrania por la guerra entre ambos y el alineamiento del resto de países en torno a esta cuestión, manifestado en las votaciones en Naciones Unidas –en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General–, generalmente en contra de Estados Unidos –y, por extensión, de Occidente–. Lo que está en marcha es la construcción de un mundo posoccidental (Colomer, 2018), aunque dicho cambio radical «no tiene por qué venir acompañado de conflicto». Lo que subyace a dicha idea es que los valores occidentales están en franca decadencia y ha llegado el tiempo de los actores que hasta ahora han sido menos relevantes en la historia mundial. Si hasta el siglo xx Europa y Estados Unidos han marcado el paso, quizás sea el momento de que otros jugadores –los integrantes del Sur Global– intervengan en la escena mundial. En este sentido, este «Sur Global» entroncaría con las teorías poscolonialistas, y no porque Rusia o China hayan sido colonizadas por potencias de la Europa Occidental, sino porque lideran ese bloque antioccidental formado en su inmensa mayoría por países que sí han sido colonias –en el sentido más amplio de la palabra– en el pasado.

En este contexto, Asia Central rechaza la división del mundo en bloques (Tolipov, 2012), más propia de la Guerra Fría y no de un mundo globalizado –que ofrecería más oportunidades para el comercio internacional y el desarrollo de sus países– y desea ofrecer su propia vía. Las repúblicas que la componen, aunque con menos brusquedad en sus palabras y en sus gestos, también han demostrado en los últimos años que cumplir la lista de deseos de Estados Unidos o incluso de la UE no siempre es su primera prioridad. Mientras el «Occidente Colectivo» se somete directamente a los dictados de Washington, estos países hacen gala de su independencia (De Pedro, 2023: 111). Por su posición geográfica, no pueden enemistarse con dos vecinos tan poderosos como Rusia y China, pero tampoco pueden aceptar todas las *sugerencias* que provengan de estos, pues sería como estar sometidos a su poder. De todas formas, el lenguaje que usa China en su aproximación a la región da muestras de, al menos, preservar cierta delicadeza para con sus socios: «Como países en desarrollo, China y Tayikistán deben trabajar junto con otros países del Sur Global para fortalecer la solidaridad y la coordinación, practicar el verdadero multilateralismo, promover un mundo multipolar igualitario y ordenado y una globalización económica universalmente beneficiosa e inclusiva, y construir conjuntamente una comunidad con un futuro compartido para la humanidad» (Xinhua, 2024).

Esta cita resume el espíritu del nuevo Mecanismo China-Asia Central (Xinhua, 2024), una concreción de las iniciativas que China ha propuesto en los últimos años para reordenar el sistema internacional y darle un *aire chino*, todas ellas partiendo del «Pensamiento sobre Diplomacia» de Xi Jinping: la Iniciativa para el Desarrollo Global

(2021), la Iniciativa para la Seguridad Global (2022) y la Iniciativa para la Civilización Global (2023). En palabras de Xi (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2024): «Los líderes opinaron que la situación política y económica y las relaciones internacionales actuales están experimentando cambios trascendentales, y que la Organización de Naciones Unidas debería desempeñar un papel coordinador central para promover la construcción de un sistema mundial multipolar más representativo, democrático y justo e impulsar una globalización económica universalmente beneficiosa e inclusiva».

La mentalidad centroasiática

Si algo caracteriza al enfoque del poscolonialismo –y, en buena medida, también al punto de vista del Sur Global (Dados y Connell, 2012)– es el tomar en consideración nuevas perspectivas ajenas a la tradición occidental, enraizadas en las tradiciones y culturas autóctonas. Por otro lado, no es posible acercarse a la región de Asia Central sin entender sus usos y costumbres, sus códigos, fruto en gran medida de la lucha entre el islam y las fuerzas modernizadoras del jadidismo, del comunismo y el capitalismo.

El papel de la mujer

Conocer el papel de la mujer en la sociedad centroasiática es fundamental para comprender a fondo el presente y el futuro de la región. La contribución de las mujeres es un campo de batalla más de ese enfrentamiento tradición versus modernidad. Todavía bajo el Imperio zarista, el jadidismo –movimiento reformista dentro del islam iniciado a finales del siglo XIX– sembró la idea de que las mujeres también tenían derecho a recibir una educación superior y así poder llegar a ser académicas o científicas (Bazarbayev *et al.*, 2013). Nozimahonim (nacida en la región de Jizak, Uzbekistán, en 1870) se convirtió en la primera mujer periodista de la era del jadidismo. Esa idea de apuesta por la promoción de la mujer fue explotada y potenciada por los bolcheviques, primero por Lenin y luego seguida por Stalin, según le conviniera al líder del momento. Durante la dominación soviética hubo grandes pioneras en todos los campos –militar, científico, artístico, educativo–, y así se reconoció con monumentos, medallas, posters y sellos conmemorativos (Kassenova y Rukhelman, 2019). La propaganda soviética que ponía a la mujer en el centro fue fruto del trabajo realizado por los *Jenotdely*, los Departamentos de la Mujer en los Comités de los Partidos Comunistas locales y regionales –activos entre 1919 y 1930–, que hicieron que el 8 de marzo se convirtiera en fiesta nacional. También promovieron que, en 1921, el Gobierno de Turkmenistán elevara la edad mínima de las mujeres para el acceso al matrimonio –de los 9 años que contempla la *sharia* a los 16– y

prohibió la poligamia, el matrimonio forzado y la compra (*kalým*) de novias. Además, emprendieron desde el 8 de marzo de 1927 una campaña –cuyo eslogan fue *Hujum*, que significa «tormenta» o «asalto, ataque»– contra las costumbres islámicas, principalmente referentes al uso del hiyab y el burka, por ser un obstáculo para la modernización.

La Revolución Bolchevique promovió la inclusión de las mujeres en puestos de relevancia social en la región de Asia Central (Crouch, 2006). No obstante, persistieron costumbres como el *ala kachuu* o rapto de la novia, actualmente ilegal en todos los países centroasiáticos, aunque muy arraigado en ciertas zonas de Kirguistán y el sur de Kazajstán, llegando en ocasiones a provocar el suicidio de las víctimas de esta costumbre ancestral. Con la desaparición de la ideología marxista, llegó una vuelta a las costumbres presoviéticas, es decir islámicas, donde la mujer tiene una posición bastante más complicada. Con altibajos, esta dinámica reislamizadora de la sociedad está bastante acentuada en los cinco países de la región. Además, no está siendo promovida desde las autoridades políticas, sino que brota desde la base social. Y, aunque el islam centroasiático sigue siendo todavía bastante tolerante (Dragnea *et al.*, 2024), ya se producen muestras de una evolución menos abierta (First Post, 2025).

La propaganda soviética que ponía a la mujer en el centro fue fruto del trabajo realizado por los *Jenotdely*, los Departamentos de la Mujer en los Comités de los Partidos Comunistas locales y regionales –activos entre 1919 y 1930–, que hicieron que el 8 de marzo se convirtiera en fiesta nacional.

La forma en cómo la sociedad entiende la participación de la mujer en la política también afecta a la configuración del orden regional. Es cierto que hay mujeres en puestos políticos, pero es difícil que estas lleguen a cargos de auténtica responsabilidad. En algunos países se han implantado las cuotas, cada vez más amplias, para facilitar la presencia de la mujer en el Legislativo –como el 40% en Uzbekistán–, y en Kirguistán llegó a haber por primera vez en Asia Central una presidenta –Roza Otunbáyeva–, aunque fuera solo de manera interina por un año. En Uzbekistán, además, una mujer –Tanzila Narbaeva– ocupa la Presidencia del Senado, y la responsable de las Políticas de Información y Comunicaciones de la Administración Presidencial es Saida Mirziyoyeva, una de las hijas del presidente de Uzbekistán.

El «anciano», líder del colectivo

Otro de los códigos fundamentales de la sociedad centroasiática es el valor del anciano. Esta idea de jerarquía categorizada por la experiencia, típica de culturas ancestrales, choca ciertamente con la mentalidad occidental y ralentiza muchos procesos de desarrollo, adaptación y cambio. Además, dicha categorización promociona los valores de respeto a la autoridad y no tanto de cuestionamiento de lo establecido, de revisionismo,

de adaptación. El anciano es el líder natural, y él sabe cómo hacer las cosas, por lo que no necesita pedir consejo a nadie, salvo a otros ancianos.

Aquí cabe rememorar una imagen típica de esta región: la *choijona*, el lugar donde un grupo de hombres, sentados sobre una alfombra alrededor de una mesa baja donde se sirve té (*choi*), discuten y toman decisiones. Desde los primeros compases de las independencias, los líderes centroasiáticos han buscado articular fórmulas para reproducir ese esquema de los cinco líderes en torno a una mesa para buscar consejo y tomar decisiones sobre asuntos que afectan a las cinco repúblicas, o resolver problemas que hubieran podido surgir entre ellos. Parece que la fórmula de las reuniones informales de la Cumbre de Líderes de Asia Central, huyendo de toda institucionalización –aparte de la anualidad de estos encuentros en diferentes ubicaciones–, ha resultado ser exitosa y ha buscado reproducir dicho formato 5+1 –las reuniones de los cinco países centroasiáticos más un invitado externo– en sus reuniones con otros actores.

Los líderes centroasiáticos han buscado articular fórmulas para reproducir ese esquema de los cinco líderes en torno a una mesa para buscar consejo y tomar decisiones sobre asuntos que afectan a las cinco repúblicas, o resolver problemas que hubieran podido surgir entre ellos.

Estas sociedades también valoran más lo colectivo frente a lo individual. Hay que recordar que los cinco presidentes centroasiáticos fueron educados en el sistema de valores soviéticos. En cierto modo, ese espíritu colectivista es contrario a la dinámica independentista fomentada desde la desaparición de la Unión Soviética y esa tensión se puede observar fácilmente en los encuentros –bilaterales o multilaterales– entre líderes centroasiáticos. En el ámbito local, la institución que encarna esa preocupación por mantener cohesionada a la comunidad en cada barrio, y porque se respeten los valores tradicionales y la armonía interétnica, es el *mahalla*, a cuyo frente se encuentran los ancianos, los «barba blanca» o *aqsaqal* –también escrito *aksakal*–. La cumbre de líderes centroasiáticos estaría, así, concebida como una especie de consejo de ancianos del barrio que se reúnen para buscar la armonía y la convivencia pacífica entre todos.

Aportaciones de Asia Central en instituciones internacionales

Desde la desaparición de la Unión Soviética, estos cinco países no han sido capaces de crear por ellos mismos una organización internacional que les aglutinara, siempre han necesitado a un actor ajeno –una superpotencia, habitualmente– que les congregara. Las únicas excepciones son, por un lado, la gestión regional del agua,

que dio origen al Fondo Internacional para Salvar el Mar de Aral y a la Comisión Interestatal para la Coordinación del Agua en Asia Central; y, por el otro, la iniciativa que llevaron conjuntamente a Naciones Unidas para que esta les declarara Zona Libre de Armas Nucleares. Por su parte, Kazajstán también propuso –ya en 1992– la creación de la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Fomento de la Confianza en Asia (CICA). Los líderes centroasiáticos plantearon, además, primero la creación de una Unión de Asia Central –un título demasiado ambicioso, poco realista– en 1993 (Gretsky, 2022), sustituida por la Organización de Cooperación de Asia Central (OCAC) –más pragmática–, sucedida en 2018 por un foro más amplio y liviano, llamada Cumbre de Asia Central (Zafar, 2024).

En la década de 1990 y en la primera del tercer milenio, las superpotencias fueron trasladando a la región los grandes temas de sus agendas a través de organizaciones internacionales, preexistentes o creadas ex profeso para tal fin: la OTAN, con su Asociación para la Paz; los programas de financiación TACIS de la UE; la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), como puente entre Rusia y Estados Unidos; Rusia con su Comunidad de Estados Independientes (CEI), su Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y su Unión Eurasiática; China con su Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y su Iniciativa BRI; Irán con su Organización de Cooperación Económica (OCE), o Turquía, con su Organización de Estados Túrquicos (OET). Esos son solo algunos ejemplos, aparte de la influencia que cada potencia trata de ejercer en esos países de forma bilateral, sobre todo a través de sus embajadas.

El papel de Asia Central en Naciones Unidas

Desde su independencia, estos países se han involucrado en los trabajos de Naciones Unidas, como lugar privilegiado para mostrar sus avances político-económicos, para obtener la validación del resto de estados, buscando el aplauso de la comunidad internacional. Además de albergar el Centro Regional de Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central (UNRCCA) en Asjabad (Turkmenistán), Kazajstán y Uzbekistán han sido muy activos a la hora de proponer resoluciones a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –especialmente cuando Kazajstán ocupó su Presidencia rotatoria en enero-febrero de 2018–. Según las resoluciones de Naciones Unidas impulsadas bajo esta Presidencia, los principales temas sobre los que estos líderes quieren centrar la agenda política internacional se podrían reunir en torno a tres bloques: a) prevención y resolución integral de conflictos –con especial foco en el desarrollo económico de su vecino Afganistán–, b) medio ambiente y c) lucha contra los desafíos de seguridad –principalmente, terrorismo y tráficos ilícitos–.

A instancias de Kazajstán, la Asamblea General aprobó por unanimidad, el 2 de diciembre de 2009, su Resolución 64/35 en donde se declara el 29 de agosto como el Día Internacional contra los Ensayos Nucleares. El 29 de agosto de 1991, el presidente de Kazajstán, Nursultán Nazarbáyev, firmó la orden de parar la realización de ensayos nucleares en su país, cuando aún no había caído la Unión Soviética. Esta había realizado un total de 500 ensayos nucleares en el polígono de Semipalatinsk, al noreste de la república kazaja, entre 1949 y 1991, y allí fue donde obtuvo su primera bomba atómica. La Presidencia kazaja, en enero de 2018, del Consejo de Seguridad presentó cuatro declaraciones –S/PRST/2018/1-4–, una de ellas poniendo en el centro la situación de Afganistán y Asia Central –S/PRST/2018/2–, donde reafirma el compromiso de Naciones Unidas con la «soberanía, la independencia y la integridad territorial del Afganistán y los estados de Asia Central». También destaca en la S/PRST/2018/1 que «no puede haber una solución puramente militar para Afganistán, y subraya la importancia de un proceso de paz inclusivo con liderazgo y titularidad afganos para la prosperidad y la estabilidad a largo plazo del Afganistán». La contribución kazaja no puede ser encuadrada estrictamente en la corriente teórica del neorrealismo –no busca maximizar su poder en la región, aunque sí su supervivencia–, sino que sigue las ideas de la corriente del liberalismo institucional, insistiendo en el desarrollo de los pueblos a través de organizaciones internacionales –como Naciones Unidas– (Yuneman, 2023). Fruto de su Presidencia del Consejo de Seguridad, una delegación –la primera desde 2010– de 15 diplomáticos de Naciones Unidas visitó Afganistán, cuyas conclusiones se plasmaron en la resolución S/RES/2405 (2018).

Uzbekistán promovió la inclusión del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) en la «Lista de organizaciones terroristas» el 6 de octubre de 2001. El MIU era considerado una entidad asociada con Al Qaeda, Osama bin Laden o los talibanes por «participar en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados», por «suministrarles, venderles o transferirles armas y pertrechos», o «prestar apoyo de otro tipo a sus actos o actividades» (S/RES/2405 [2018]). La inclusión del MIU en dicha lista favoreció la lucha contra el terrorismo del régimen de Islam Karimov, que disfrutó de la fundamental ayuda de Estados Unidos. Sin embargo, Karimov no permitió que dicha ayuda supusiera un cheque en blanco para la superpotencia norteamericana y puso fin a dicha cooperación de manera abrupta en 2005, cuando Estados Unidos y la UE le exigieron aclarar lo acaecido en los eventos de Andiján de mayo de ese año (Alonso, 2006). Karimov entendió que aquello era una provocación, una intromisión en los asuntos internos de su Estado y no lo permitió, cambiando en ese momento de aliado privilegiado, virando hacia Oriente (ibídem).

A instancias de Uzbekistán se han aprobado en los últimos años diez resoluciones especiales de la Asamblea General de Naciones Unidas. Así, se aprobaron sendas resoluciones sobre la «Cooperación entre Naciones Unidas y el Fondo Internacional para Salvar el Mar de Aral» (el 12 de abril de 2018 y el 28 de mayo de 2019, respectivamen-

te). En 2018, Naciones Unidas creó, de nuevo a propuesta de Uzbekistán, el Fondo Fiduciario de Socios Múltiples de Naciones Unidas para la Seguridad Humana en el Mar de Aral –*UN Multi-Partner Human Security Trust Fund for the Aral Sea* (MPHSTF)–. Además, el 18 de mayo de 2021, aprobó una resolución que declara la región del mar de Aral como zona de innovaciones y tecnologías ecológicas. La cuestión apremiante de la desecación del Mar de Aral es tratada recurrentemente por la Asamblea General, como en la Resolución 78/147 «Asia Central frente a los desafíos ambientales: fomento de la solidaridad regional para el desarrollo sostenible y la prosperidad» (A/RES/78/147), de 19 de diciembre de 2023.

En septiembre de 2023, el presidente uzbeko Mirziyoyev intervino ante la Asamblea General de Naciones Unidas para presentar la Iniciativa de Solidaridad de Samarcanda (*Samarkand Solidarity Initiative*), cuyo «principal objetivo es: comprender de manera integral la responsabilidad por el presente y el futuro de nuestros países y pueblos; y entablar un diálogo global con todas las partes que estén dispuestas a una cooperación abierta y constructiva» (Mirziyoyev, 2023). Esta iniciativa surgió en septiembre de 2022, en la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) celebrada en aquella ciudad. Tal y como subrayó Anvar Nasirov (2022): «La Declaración de Samarcanda, adoptada tras la cumbre, supone una importante contribución al restablecimiento de la confianza en el sistema de relaciones internacionales y se convierte en una especie de punto de partida para el inicio de una nueva etapa de cooperación interestatal y multilateral basada en el diálogo y el entendimiento mutuo».

Los principales temas sobre los que estos líderes quieren centrar la agenda política internacional se podrían reunir en torno a tres bloques: prevención y resolución integral de conflictos –con especial foco en el desarrollo económico de su vecino Afganistán–, medio ambiente y lucha contra los desafíos de seguridad –principalmente, terrorismo y tráficos ilícitos–.

La Asamblea General aprobó en 2024 un proyecto de resolución impulsado por Uzbekistán para que se declarara el «Año Internacional del Turismo Sostenible y Resiliente, 2027» (A/78/L.42). A instancias de Uzbekistán, la Asamblea General adoptó ese año una resolución sobre la «Determinación y cooperación unánimes de Asia Central para abordar y contrarrestar eficazmente los problemas relacionados con las drogas» (A/RES/78/284), otra lacra regional. Por último, aunque existen más iniciativas, habría que subrayar el compromiso de Uzbekistán con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera que Shavkat Mirziyoyev acordó en julio de 2024 con el secretario general de Naciones Unidas la coordinación de un programa de cooperación marco con ese objetivo para los años 2026-2030. También abordaron juntos, en su visita a Uzbekistán, la situación en Afganistán y la necesidad de «ampliar la ayuda humanitaria al pueblo afgano, crear una estrategia consolidada de la comunidad internacional respecto a este país» (Qalampir, 2024).

Asia Central en otras organizaciones internacionales

Estos cinco países aportan desde su singularidad apoyo a otros grandes proyectos ya puestos en marcha, como la OSCE. Kazajstán, además, hizo esfuerzos diplomáticos por hacerse con su Presidencia rotatoria en 2010 y organizar una cumbre ese año, buscando acercarse al «nuevo espíritu» OSCE. Sin embargo, para verano de 2010, ya estaba en marcha toda una dinámica internacional por la que Rusia miraba con recelo a esta organización por ser muy crítica con los derechos humanos y los estándares democráticos en los países que habían formado la Unión Soviética, y por considerarla un instrumento de Estados Unidos y la UE para introducir en esos mismos países una «mentalidad antirrusa». Asimismo, estos países piden ayuda a la OSCE para vigilar sus fronteras y luchar contra los tráficos ilícitos, además de *temer* a la Oficina de Derechos Humanos de la OSCE, encargada de la observación electoral, conscientes de que el *plácet* de esta institución tiene una relevancia internacional de primer orden. Por otro lado, en las reuniones de esta organización, los países centroasiáticos hacen gala de ser un modelo exitoso de convivencia pacífica entre minorías nacionales, uno de los principales objetivos de la OSCE.

Asia Central fue *cortejada* por Estados Unidos en la década de 1990, extendiendo la cooperación con la OTAN a través de la Asociación para la Paz, y proponiendo crear una organización de seguridad que agrupase a Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia (GUUAM). Sin embargo, la relación de Uzbekistán con Estados Unidos cambió radicalmente en 2005, como se explicará a continuación, y el presidente Karimov no asistió a la cumbre del GUUAM en Chisinau del 22 de abril de 2005. Allí, el nuevo presidente ucraniano, Viktor Yushchenko, prooccidental, líder de la Revolución Naranja de 2004, afirmó que los estados miembros de GUUAM «ya no se perciben a sí mismos como fragmentos de la Unión Soviética» y que tenían la intención de convertirse en la locomotora de la «tercera ola de revoluciones democráticas» en la antigua Unión Soviética. Precisamente, la salida de esta organización de Uzbekistán propició que se acometiera una profunda revisión de esta y se transformara en la Organización por la Democracia y el Desarrollo Económico (ODDE) en 2006.

La extensión de la Asociación para la Paz de la OTAN a estos países fue entendida como una excelente oportunidad de modernizar sus Fuerzas Armadas, sus equipos militares y sus habilidades. Al principio, esta expansión no fue considerada –públicamente– como una amenaza por Rusia, pero sí se lo expresó en privado Yeltsin a Bill Clinton: «No veo más que humillación para Rusia si insistes con tu idea de expandir la OTAN» (William J. Clinton Presidential Library, 1995). Sin embargo, la evolución de la misión de la OTAN en Afganistán (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad [ISAF, por sus siglas en inglés]) y la más que cuestionada intervención de Estados Unidos en Irak en 2003, pusieron sobre la mesa el descontento de una serie de países con su papel de hegemón. Esta sensación se acentuó a partir de 2005, pues se consideraba que la presencia

estadounidense ya se estaba prolongando por demasiado tiempo en el vecindario ruso-chino y así se lo hicieron saber en la Declaración Final de la cumbre de la OCS de 2005.

Dentro de la OCS, los países centroasiáticos han crecido al amparo de las dos superpotencias, Rusia y China, presentes allí. No obstante, la misma dinámica de la organización ha llevado a las repúblicas centroasiáticas a tener más protagonismo. Al contrario de lo que podría parecer a primera vista, la inclusión de potencias como India, Pakistán o Irán ha provocado que su relevancia vaya en aumento, pues siguen situándose en el centro geográfico de la organización y, al dejar de buscar la aprobación de los países occidentales, esta ha continuado difundiendo unos valores distintos y un *modus operandi* diferente al que estaban habituados. Por ejemplo, han profundizado en la lucha contra los tres males señalados como objetivos fundacionales –separatismo, extremismo, terrorismo–[1], haciendo caso omiso de las acusaciones de querer crear «una OTAN del Pacífico»[2]. Así, han realizado ejercicios militares conjuntos, pasando por encima del posible impacto negativo que tales acusaciones podrían haber tenido en esas «naciones menos importantes».

Si bien es cierto que la presión china y rusa están presentes en la región y que quizás la OCS pueda servir como instrumento de ambos actores para articular una especie de demostración de poder, también lo es que los cuatro países centroasiáticos miembros de esta tienen voz y voto en ella y la posibilidad de expresar libremente allí sus auténticas preocupaciones en materia de seguridad. De hecho, la creación de un centro regional antiterrorista, primero en Biskek y luego en Tashkent, es una muestra más de ello, así como el hecho de que tanto la Secretaría General como la Presidencia son rotatorias. Por su parte, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) ha servido, con el paso de los años, más bien, para que las empresas militares de Rusia no pierdan su influencia en la zona, aunque su éxito en el campo de la prevención de conflictos o la gestión de crisis ha sido más bien limitado. Sus mayores desempeños fueron en Armenia –vigilando el fracasado alto el fuego con Azerbaiyán en la última guerra– y en Kazajstán –llamados a intervenir por el presidente Tokáyev en Almaty en enero de 2022–. En los violentos episodios de los pogromos de Jalal-Abad y Osh en Kirguistán en mayo-junio de 2010, su papel fue prácticamente irrelevante.

Asia Central también se reúne en distintos foros con otros actores, siguiendo el formato 5+1, parece que con buenos resultados, pues se presentan como una región más homogénea, más compacta, que cuando negocian por separado con China, Rusia o Estados Unidos. El ejemplo más llamativo de esto quizás sea aquella reprimenda que el presidente

1. Véase el documento fundacional de la OCS: «Shanghai Convention on combating terrorism, separatism and extremism» (2001) y en su Carta fundacional (2002) (en línea) https://eurasiangroup.org/files/documents/conventions_eng/The_20Shanghai_20Convention.pdf y en https://www.mea.gov.in/Portal/LegalTreatiesDoc/000M3130.pdf
2. Véase, por ejemplo: https://sri.org.pk/the-nato-of-east-sco/

tayiko le echó a Vladimir Putin en Astaná en octubre de 2022, en una cumbre formal de los países de la CEI, donde le dijo en un tono poco usual en estas cumbres que «No somos 100 o 200 millones de personas, pero queremos ser respetados (…) no persiga una política de relaciones con los países centroasiáticos como en [tiempos de] la antigua Unión Soviética» (citado en Bustos, 2022). Otro foro, que está destinado a tener gran relevancia en el futuro inmediato son los BRICS. Hace 20 años se trataba de un simple acrónimo que englobaba a Brasil, Rusia, India y China como las economías más emergentes, pero en la actualidad se ha convertido en una serie de potente imán que atrae a los países que desean oponerse al Occidente Colectivo, no solo en el aspecto comercial, sino como parte fundamental de la seguridad de un país (Olier, 2018; Romero, 2020).

Y llegó la guerra de Ucrania

En saco roto cayeron las advertencias, ya en los años noventa, de distintos autores estadounidenses –entre otros, Henry Kissinger (en Fernández, 2023), Samuel P. Huntington (1996: 160), John Mearsheimer (1994: 34) o Walter Russell Mead (1994)– sobre el peligro de un enfrentamiento entre Rusia y Estados Unidos por Ucrania. Mead (ibídem) señaló que el «*near abroad*» de Rusia no era un espacio sino cuatro, cada uno con sus características y análisis propio: las cinco repúblicas de Asia Central, el Transcáucaso –Georgia, Armenia y Azerbaiyán–, las repúblicas bálticas y las repúblicas occidentales –Bielorrusia, Moldavia y Ucrania–. Respecto a Asia Central, afirmaba: «Las repúblicas de Asia Central son las que tienen menos probabilidades de provocar un conflicto entre Estados Unidos y Rusia. Washington está lo suficientemente preocupado por el resurgimiento del islam militante en Asia Central como para ser reacio a limitar la libertad de acción de Rusia allí» (ibídem: 6).

Por su parte, desde China y Rusia se acusa a los países occidentales de acabar con la arquitectura de seguridad nacida de la Segunda Guerra Mundial debido al doble rasero que usan para juzgar los hechos y la sustitución del Derecho Internacional Público por el «orden global basado en reglas» (Breuning e Ishiyama, 2021). Al acusar al Occidente Colectivo de no estar jugando limpio, ambas potencias encuentran fácilmente en los países de Asia Central unos aliados para su causa. Desde su punto de vista, el cinismo e hipocresía de Occidente ya no son acogidos ni siquiera en Kirguistán –el que más se ha plegado a la «lista de deseos» de Estados Unidos y la UE– o en Kazajstán –el que más ha avanzado en la cooperación con la OTAN–. Las sanciones impuestas por Occidente a Rusia desde 2014 por su anexión de Crimea encontraron en la región centroasiática un eco relativo, siendo acusados por aquel de ofrecerse para que Rusia sorteara esos obstáculos, a pesar de las reiteradas visitas a la zona del Enviado Especial Internacional para la Implementación de las Sanciones de la UE, David O'Sullivan.

En el fondo, estos países pensaban –como la inmensa mayoría de los expertos– que el conflicto de Crimea jamás escalaría, o que se resolvería como el de Osetia del Sur, o se congelaría durante décadas (Ward y Forgey, 2022). Sin embargo, ya iniciada la invasión, Putin (Kremlin, 2022) advirtió en la Cumbre de la OCS de septiembre de 2022 en Samarcanda que: «Sin embargo, quisiera repetir que la política y la economía mundiales están a punto de experimentar cambios fundamentales e irreversibles. El papel cada vez más importante de los nuevos centros de poder está cobrando cada vez más relevancia, y la interacción entre estos nuevos centros no se basa en unas normas que les imponen fuerzas externas y que nadie ha visto, sino en los principios universalmente reconocidos del imperio del Derecho Internacional y de la Carta de Naciones Unidas, a saber, la seguridad igual e indivisible y el respeto de la soberanía, los valores y los intereses nacionales de cada uno».

Los países de Asia Central también se han visto afectados por la guerra en Ucrania. En un primer momento se vieron *inundados* de rusos que huían del reclutamiento hacia Kazajstán o Uzbekistán y, de ahí, a los países del Golfo Pérsico.

A pesar de que tanto Rusia como China insisten en no querer volver a la retórica de la Guerra Fría, el hecho es que en el próximo mundo multipolar –o multicéntrico– los países no occidentales difícilmente se relacionarán con los miembros del Occidente Colectivo. Nada volverá a ser como antes. Al menos no en las próximas décadas. La lógica –y la retórica– de una Segunda Guerra Fría se va extendiendo cada vez más, como señaló Xi Jinping en la Cumbre de la OCS de 2024 celebrada en Astaná, la capital de Kazajstán: «Frente a la amenaza real derivada de la mentalidad de la Guerra Fría, es menester salvaguardar la seguridad como exigencia mínima. Se debería persistir en practicar el concepto de seguridad común, integral, cooperativa y sostenible, abordar los desafíos complejos y entrelazados en materia de seguridad a través del diálogo y la colaboración, y responder al panorama internacional lleno de ajustes profundos con un enfoque de ganancias compartidas, a fin de construir en común un mundo de paz duradera y seguridad universal. Ante los riesgos reales traídos por la construcción de un "pequeño patio con vallas altas", es imperativo salvaguardar el derecho al desarrollo» (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2024).

Los países de Asia Central también se han visto afectados por la guerra en Ucrania. En un primer momento se vieron *inundados* de rusos, que huían del reclutamiento hacia Kazajstán o Uzbekistán y, de ahí, a los países del Golfo Pérsico. A algunos tayikos o kirguisos encerrados en prisiones rusas se les ofreció la posibilidad de redimir su pena a cambio de combatir en el frente; varios han retornado a su país en ataúdes, ante la sorpresa de sus familiares, quienes habían perdido el contacto con ellos hacía tiempo. Además, volvió a aparecer en escena el terrorismo yihadista. En 2024, Rusia padeció varios ataques terroristas, como el del Crocus City Hall (22 de marzo), contra la sinagoga de la

ciudad de Derbent y una iglesia ortodoxa en Makhatchkala (Daguestán, 26 de junio), o los motines carcelarios de Rostov del Don (16 de junio) y de Surovikino (Volgogrado, 23 de agosto). Todos ellos, protagonizados por centroasiáticos, fundamentalmente tayikos y uzbekos, lo que puede provocar una oleada de rechazo. En ocasiones, se ha denunciado por parte de esta población casos de malos tratos de las fuerzas y cuerpos de seguridad rusos, al haber sufrido redadas aparentemente aleatorias y arbitrarias. Si esta tendencia persiste, podría desembocar en una xenofobia generalizada o explotar en fenómenos de «caza al inmigrante» centroasiático.

Los líderes políticos centroasiáticos dan muestras de «hastío de guerra», como denunció Tokayev al recibir en Astaná en septiembre de 2024 al canciller alemán Olaf Scholz (Abuova, 2024): «Es un hecho que, desde el punto de vista militar, Rusia es invencible. Una escalada ulterior de la guerra tendrá consecuencias irreparables para toda la humanidad y, sobre todo, para los países directamente implicados en el conflicto ruso-ucraniano. Lamentablemente, con la negativa a firmar el Acuerdo de Estambul se perdió una buena oportunidad de alcanzar al menos un alto el fuego».

En los últimos años, Rusia y China han estado muy activas en esa tarea de reclutar nuevos actores que se sumen a este bloque, como muestra la política expansionista de la Unión Eurasiática, la BRI, la OCS o el grupo BRICS. Cada vez es más evidente el declive estadounidense y el ascenso y consolidación de China como potencia económica global y como proveedor de seguridad.

A modo de conclusión

Analizados los discursos, decisiones y propuestas realizados por los responsables políticos de Asia Central, se pueden sacar las siguientes conclusiones: 1) rechazan la retórica de la división del mundo en bloques, que les aleja de una globalización económica y comercial; 2) desean mantener su independencia política tanto como sea posible, aunque busquen múltiples aliados; y 3) hacen sus propuestas teniendo en cuenta su idiosincrasia, como se puede observar en la agenda de seguridad y en cómo dan más importancia a los «ancianos» y menos a las mujeres.

El desarrollo completo e integral de toda la región –no solo de los países individualmente–, la integración del Afganistán talibán dentro de dicho sistema regional, los tráficos ilícitos, el ascenso de los radicalismos y los desafíos medioambientales son los grandes retos de toda la zona. Algunos pueden parecer impuestos por actores externos, pero en realidad se trata de una agenda propia. Los líderes centroasiáticos son muy reticentes a ser incluidos en cualquier concepto geopolítico, aparte del inevitable de «Asia

Central», dictado por la propia ubicación geográfica. Rechazan también ser etiquetados como «países subdesarrollados» del «Sur Global», pues huyen de toda etiqueta que pueda lastrar la atracción de inversiones extranjeras. *Sensu contrario*, buscan la validación de las diversas agencias de calificación, para que los potenciales inversores se sientan más seguros.

En los últimos años, Rusia y China han estado muy activas en esa tarea de reclutar nuevos actores que se sumen a este bloque, como muestra la política expansionista de la Unión Eurasiática, la BRI, la OCS o el grupo BRICS. Cada vez es más evidente el declive estadounidense y el ascenso y consolidación de China como potencia económica global y como proveedor de seguridad. Aunque la UE y Estados Unidos quieran atraerse a la región de Asia Central a su esfera de influencia, esa tarea va siendo cada vez más difícil, pues la alianza ruso-china va acaparando cada vez más socios.

Referencias bibliográficas

Abuova, Nagima. «Chancellor Scholz and President Tokayev Discuss Bilateral Cooperation During Historic Visit». *The Astana Times*, (16 de septiembre de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 16.09.2024] https://astanatimes.com/2024/09/chancellor-scholz-and-president-tokayev-discuss-bilateral-cooperation-during-historic-visit/

Alonso Marcos, Antonio. «Andiján, un año después: repercusiones en la política exterior de Uzbekistán». *UNISCI Discussion Papers*, nº. 11 (mayo de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2024] https://www.unisci.es/andijan-un-ano-despues-repercusiones-en-la-politica-exterior-de-uzbekistan/

Amighini, Alessia. «China›s Grip on the Global South: Here to Stay?». *ISPI Policy Paper*, (2024) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://www.ispionline.it/en/publication/chinas-grip-on-the-global-south-here-to-stay-169808

Bazarbayev, Kanat Kaldybekovich; Gumadullayeva, Assel y Rustambekova, Muhabbat. «Jadidism Phenomenon in Central Asia». *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n.° 89 (2013), p. 876-881. DOI: 10.1016/j.sbspro.2013.08.948 (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2024] https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813030796

Breuning, Marijke e Ishiyama, John. «Confronting Russia: How Do the Citizens of Countries of the Near Abroad Perceive Their State's Role?». *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 54, n.° 3 (2021), p. 97-118 (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://www.jstor.org/stable/48649886

Bustos, Àlex. «El día que el presidente tayiko abroncó cara a cara a Putin». *El Periódico*, (31 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2024] https://www.elperiodico.com/es/internacional/20221031/presidente-tayikistan-abronca-vladimir-putin-guerra-rusia-ucrania-77281523

Colombo, Alessandro. «The War in Ukraine and the Unstoppable Decline of the Post-Twentieth Century International Order», en: Colombo, Alessandro y Magri, Paolo (eds.) *Back to The Future: ISPI Report 2023*. Milán: ISPI, 2023, p. 23-32.

Colomer, Pablo. «El mundo post-occidental». *Política Exterior*, (21 de diciembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://www.politicaexterior.com/articulo/mundo-post-occidental/

Crouch, Dave. «The Bolsheviks and Islam». *International Socialism*, n.° 110, (6 de abril de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2024] https://isj.org.uk/the-bolsheviks-and-islam/

D'Aboville, Benoît. (2024). «El "Sur global" versus el "Occidente colectivo": una narrativa para deconstruir». *National Defense Review*, 866 (1), 29-35.

Dados, Nour y Connell, Raewyn. «The Global South». *Contexts*, vol. 11, n.° 1 (2012), p. 12-13 (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://www.jstor.org/stable/41960738

De Pedro Domínguez, Nicolás. «Sujetos y objetos del nuevo Gran Juego: la política exterior de Kazajistán y los Estados centroasiáticos», en «Asia Central: de pivote a encrucijada», *Cuaderno de Estrategia CESEDEN,* nº 216.

Dragnea, Mihai; Dragnea, Dorina y Alonso Marcos, Antonio (eds.) *Islamic Culture and Pre-Islamic Beliefs in Central Asia*. Londres: Lexington, 2024.

El Debate. «China exige a Estados Unidos reducir arsenal nuclear y cesar proliferación tecnológica», (30 de agosto de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 30.08.2024] https://www.eldebate.com/internacional/20240830/china-exige-estados-unidos-reducir-arsenal-nuclear-cesar-proliferacion-tecnologica_223414.html

Fernández, Antonio. «Kissinger, sobre la guerra de Ucrania: "No creo que toda la culpa sea de Putin"». *La Razón*, (25 de mayo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 31.08.2024] https://www.larazon.es/internacional/kissinger-guerra-ucrania-creo-que-toda-culpa-sea-putin_20230525646f265121596b00013a4f4b.html

First Post. «Explained: Why Uzbekistan's Nodirbek Yakubboev refused to shake hands with R Vaishali at Tata Steel Chess tournament». *First Post*, (27 de enero de 2025) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://www.firstpost.com/sports/why-uzbekistans-nodirbek-yakubboev-refused-to-shake-hands-with-r-vaishali-at-tata-steel-chess-explained-13856650.html

Gibson-Graham, J. K. «Intervenciones Posestructurales». *Revista Colombiana de Antropología*, 2002, Vol. 38, 261-286 (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2024] http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252002000100011&lng=en&tlng=es

Global Times, «Fifth China-Central Asia FMs' meeting agrees to deepen cooperation, reaffirm commitment to multilateralism», (1 de diciembre de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2024] https://www.globaltimes.cn/page/202412/1324149.shtml

Gómez Vélez, Martha Isabel. «Estudios Decoloniales y Poscoloniales. Posturas acerca de la Modernidad. Colonialidad y el Eurocentrismo», *Revista Ratio Juris,* Vol. 12 N.º 24 (enero-junio 2017) pp. 27-60 (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2024] https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6748981.pdf.

Gretsky, Sergei. «Central Asia Comes Together», *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 19, nº 149 (11 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 04.11.2024] https://jamestown.org/program/central-asia-comes-together/

Heine, Jorge. «The Global South is on the rise – but what exactly is the Global South?». *The Conversation*, (3 de julio de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 31.08.2024] https://theconversation.com/the-global-south-is-on-the-rise-but-what-exactly-is-the-global-south-207959

Hogan Erica y Patrick, Stewart. « A Closer Look at the Global South». *Carnegie Europe* (20 de mayo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 26.11.2024] https://carnegieendowment.org/research/2024/05/global-south-colonialism-imperialism?lang=en&center=europe

Hui, Wang. «El siglo XX, el sur global y la posición histórica de China». *Instituto Tricontinental de Investigación Social*, Dossier n.º 81 (octubre de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://thetricontinental.org/es/dossier-el-siglo-xx-el-sur-global-y-la-posicion-historica-de-china/

Huntington, Samuel. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

Kassenova, Nargis y Rukhelman, Svetlana. «The Thorny Road to Emancipation: Women in Soviet Central Asia». *Davis Center*, (8 de marzo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 17.08.2024] https://daviscenter.fas.harvard.edu/insights/thorny-road-emancipation-women-soviet-central-asia

Kohlenberg, Paul Joscha y Godehardt, Nadine. «Locating the 'South' in China's connectivity politics». *Third World Quarterly*, vol. 42, n.º 9 (2021), p. 1.963-1.981. DOI: 10.1080/01436597.2020.1780909 (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2025] https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2020.1780909

Kremlin. «Meeting of the SCO Heads of State Council», (16 de septiembre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 31.07.2024] http://en.kremlin.ru/events/president/news/69361

Mead, Walter Russell. «No Cold War 2 - United States and Russian Federation». *World Policy Journal*, vol. 11, n.º 2 (1994), p. 1-17 (en línea) [Fecha de consulta: 13.08.2024] https://www.jstor.org/stable/40468606

Mearsheimer, John J. «The False Promise of International Institutions». *International Security*, vol. 19, n.º 3 (1994-1995) (en línea) [Fecha de consulta: 13.08.2024] https://www.jstor.org/stable/2539078

Ministerio de Relaciones Exteriores de China. «Xi Jinping Asiste a XXIV Reunión de Consejo de Jefes de Estados Miembros de Organización de Cooperación de

Shanghái», (4 de julio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2024] https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202407/t20240707_11449404.html

Mirziyoyev, Shavkat. «Address by the President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev at the 78th session of the UN General Assembly», *Presidente de la República de Uzbekistán*, 20 de septiembre de 2023, (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2024] https://president.uz/en/lists/view/6677

Nasirov, Anvar. «Samarkand solidarity initiative for sake of common security and prosperity». *The Korea Times*, (11 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2024] https://www.koreatimes.co.kr/foreignaffairs/20221011/samarkand-solidarity-initiative-for-sake-of-common-security-and-prosperity

Olier, Eduardo. *La guerra económica global*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2018.

Pant, Harsh V. «Global Governance in Today's World: Bringing 'Global South' to the Centre», en: El Aynaoui, Karim; Magri, Paolo y Saran, Samir (eds.) *Annual Trends Report: The Rise of Global South: New Consensus Wanted*. Milán: ISPI, 2023, p. 13-15.

Pardo de Santayana, José. «Las potencias revisionistas y el Sur Global». *CESEDEN*, (1 de octubre de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/las-potencias-revisionistas-y-el-sur-global-1#A5

Qalampir. «Mirziyoyev meets with the UN secretary General». Qalampir.uz (1 de julio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 27.10.2024] https://qalampir.uz/en/news/mirziyeev-bmt-bosh-kotibi-bilan-uchrashdi-103359

Romero Pedraz, Belinda. «Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad». *Relaciones Internacionales*, vol. 29, n.º 58 (2020). DOI: https://doi.org/10.24215/23142766e095 (en línea) [Fecha de consulta: 14.07.2024] https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/9493

Sabaratnam, Mera. «IR in Dialogue… but Can We Change the Subjects? A Typology of Decolonising Strategies for the Study of World Politics». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, n.º 3 (2011), p. 781-803 (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2010] https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0305829811404270

Saull, Richard. «Locating the Global South in the Theorisation of the Cold War: Capitalist Development, Social Revolution and Geopolitical Conflict». *Third World Quarterly*, vol. 26, n.º 2 (2005), p. 253-280 (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] http://www.jstor.org/stable/3993728

Sun, Yun. «China: ¿un país del Sur Global?», en: Fàbregues, Francesc y Farrés, Oriol (coords.) *Anuario Internacional CIDOB 2025*. Barcelona: CIDOB, 2024, p. 39-47.

Tertrais, Bruno. «La trampa del Sur Global». *El Grand Continent*, (3 de octubre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://legrandcontinent.eu/es/2023/10/03/la-trampa-del-sur-global/

Tolipov, Farkhod. «Uzbekistan's New Foreign Policy Concept: No Base, No Blocks, But National Interest First». *The Central Asian-Caucasus Institute*, (5 de septiembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 27.10.2013] http://old.cacianalyst.org/?q=node/5829

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill Education, 1979.

Ward, Alexander y Forgey, Quint. «Putin could attack Ukraine on Feb. 16, Biden told allies». *Politico*, (11 de febrero de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2024] https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/02/11/putin-could-attack-ukraine-on-feb-16-biden-told-allies-00008344

William J. Clinton Presidential Library. «Summary report on One-on-One meeting between Presidents Clinton and Yeltsin, May 10, 1995, Kremlin». *National Security Archive*, (10 de mayo de 1995) (en línea) [Fecha de consulta: 27.01.2025] https://nsarchive.gwu.edu/document/16391-document-19-summary-report-one-one-meeting

Xinhua. «Xi says China-Central Asia mechanism joint initiative of six countries», (6 de julio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 14.07.2024] https://english.www.gov.cn/news/202407/06/content_WS6688348ec6d0868f4e8e8ecd.html

Yuneman, Roman A. «Kazakhstan's Multi-Vector Foreign Policy: A Case Study of Voting on UNGA Resolutions». *Russia in Global Affairs*, n.° 2 (2023) (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2024] https://eng.globalaffairs.ru/articles/kazakhstan-multi-vector/

Zafar, Athar. «Summit of Central Asian Leaders to Forge Regional Cooperation Mechanisms».». Indian Council of World Affairs (30 de Agosto de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 14.10.2024] https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=11724&lid=7130

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 167-194
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.167

Fecha de recepción: 17.09.24
Fecha de aceptación: 17.01.25

La gobernanza de las migraciones en el Sur Global: un análisis comparativo

Migration governance in the Global South: a comparative analysis

María del Carmen Villarreal Villamar
Profesora de Relaciones Internacionales, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
maria.villarreal@ufrrj.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7255-2432

Adriana Montenegro Braz
Profesora de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, FLACSO-Ecuador.
admontenegrofl@flacso.edu.ec. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1710-1831

Cómo citar este artículo: Villarreal Villamar, María del Carmen y Montenegro Braz, Adriana. «La gobernanza de las migraciones en el Sur Global: un análisis comparativo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 167-194. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.167

Resumen: Este artículo examina los rasgos de la gobernanza migratoria en el Sur Global, con el objetivo de identificar si estos presentan características distintivas en comparación con el Norte Global y si dichas diferencias pueden considerarse aportes del Sur al debate sobre migraciones. Se analizan los patrones migratorios en África, Asia y América Latina, así como los actores, tendencias y prácticas de gobernanza. El análisis revela que la agenda hegemónica de gobernanza migratoria también está presente en el Sur Global y su ejecución ha adquirido un carácter más restrictivo y securitizado, especialmente tras la pandemia de la COVID-19. No obstante, su implementación se caracteriza por disputas y particularidades, influenciadas por factores como la migración intrarregional, los acuerdos de integración regional y libre movilidad preexistentes, además de los procesos de resistencia y la construcción de formas alternativas de gobernanza por parte de diversos actores.

Palabras clave: migraciones internacionales, gobernanza, integración regional, África, América Latina, Asia, Sur Global

Abstract: *This paper examines the characteristics of migration governance in the Global South with a view to identifying whether it has distinctive features compared to the Global North and whether those differences can be considered contributions to the migration debate on the part of the South. It studies migration patterns in Africa, Asia and Latin America, as well as the actors, trends and governance practices involved. The analysis reveals that the hegemonic migration governance agenda also exists in the Global South, and its implementation has taken on a more restrictive and securitised nature, particularly since the COVID-19 pandemic. Its implementation, however, is marked by disputes and peculiarities that are coloured by factors such as intraregional migration, pre-existing regional integration agreements and free movement frameworks, as well as processes of resistance and the construction of alternative forms of governance on the part of various actors.*

Key words: *international migration, governance, regional integration, Africa, Latin America, Asia, Global South*

La migración es un fenómeno natural e histórico, pero altamente politizado en la agenda internacional. Su gobernanza, a escala global, regional, nacional o local, constituye un ejemplo práctico de la aplicación de la idea de gobernanza surgida en el período posterior a la Guerra Fría, la cual, si bien no posee un significado universalmente aceptado, se refiere a la cooperación entre el Estado y actores no estatales en la gestión descentralizada de los asuntos públicos, en el enfrentamiento de desafíos globales y en la resolución de problemas colectivos (Legler, 2021; Roger *et al.*, 2023). Así, aunque la gobernanza migratoria es un concepto complejo, multidimensional y, muchas veces, ambiguo, ha alcanzado un amplio reconocimiento internacional. Generalmente, se tiende a enfatizar su carácter positivo, reconociendo este proceso como un avance respecto al tratamiento de la movilidad humana, fundamentado en la cooperación entre diversos actores (OIM, 2023). Desde este prisma, en 2015 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló un Marco de Gobernanza de la Migración (MIGOF, por sus siglas en inglés) que busca ofrecer insumos a los estados para crear una «política migratoria bien gestionada», en línea con el objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030[1].

Es necesario descolonizar la disciplina de las relaciones internacionales y ampliar sus horizontes, al tiempo que resulta fundamental descentralizar el conocimiento producido desde el Norte Global sobre las migraciones.

Frente a esta visión, diversos autores (Sinclair, 2012; Querejazu, 2020; Pécoud, 2024) defienden que el concepto de la gobernanza migratoria no es únicamente una categoría analítica, sino un término normativo que, en la era neoliberal, adolece de análisis histórico-estructurales y legitima valoraciones objetivas y subjetivas sobre políticas y asuntos públicos. Draude (2007) y Geddes (2022) añadieron que la gobernanza migratoria es un enfoque eurocéntrico, con aplicabilidad limitada más allá de sus fronteras. Sin embargo, con el auspicio de organizaciones como la OIM y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a través de la creación de Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre Migración y el MIGOF, se constata que la gobernanza migratoria es una realidad mundial, que recibe creciente atención, pero permanece relativamente menos estudiada en el Sur Global (Rayp *et al.*, 2020; Carella, 2024; Montenegro y Villarreal, 2025). Este trabajo quiere ser un aporte a dicha carencia.

1. El ODS 10 de la Agenda 2030 tiene como propósito reducir las desigualdades en los países y entre ellos. Una de sus metas específicas (ODS 10.7) es facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

Este artículo adopta el concepto de Sur Global como un término crítico del orden internacional que define regiones y/o países de África, Asia, el Pacífico, Oriente Medio y América Latina y el Caribe, antes denominados países del «Tercer Mundo». En concreto, el texto analiza los patrones migratorios, actores, tendencias y prácticas de la gobernanza migratoria en África, Asia y América Latina, al objeto de entender si estas características difieren de las adoptadas por los países del Norte Global y si, reconociendo la heterogeneidad y complejidad de cada región, estas pueden significar una aportación al debate sobre migraciones. Asimismo, con este trabajo queremos dialogar con autores como Acharya y Buzan (2019) que han hecho llamados a descolonizar la disciplina de las Relaciones internacionales y a ampliar sus horizontes. Deseamos también apoyar el proceso de descentramiento del conocimiento del Norte Global sobre migraciones (Fiddian-Qasmiyeh, 2024).

A nivel metodológico, el artículo realiza una revisión bibliográfica, apoyándose en el análisis de informes, documentos oficiales y datos secundarios de organizaciones internacionales como la OIM y el ACNUR, así como de las informaciones extraídas de procesos de integración regional como la Unión Africana (UA), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Además de esta introducción y de las conclusiones, el texto se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se define el concepto de gobernanza y se examinan sus principales enfoques en el campo de las relaciones internacionales, para abordar, en segundo lugar, la historia y las características esenciales de la gobernanza migratoria. A continuación, se entra de lleno en el cuerpo principal del artículo, donde se analizan los patrones de las migraciones, así como las características que asume la gobernanza de las migraciones en África, Asia y América Latina.

Los debates sobre gobernanza en las relaciones internacionales

Aunque el término «gobernanza» precede su uso en las relaciones internacionales, fue en la década de 1990 cuando el concepto se incorporó plenamente al vocabulario político y académico (Roger *et al.*, 2023). Sin embargo, la noción de gobernanza carece de un significado único o universalmente aceptado, lo que ha dado lugar a diversas definiciones que reflejan los cambios en la política mundial, las capacidades estatales y las relaciones internacionales (Sinclair, 2012; Legler, 2021).

James Rosenau, uno de los primeros autores que estudió en profundidad este concepto, definió la gobernanza global como un proceso que incluye «sistemas de gobierno en todos los niveles de la actividad humana –desde la familia hasta la organización internacional–, en los que la búsqueda de objetivos mediante el ejercicio del control tiene repercusiones transnacionales» (Rosenau, 1995: 13). Más recientemente, autores

como Legler (2021: 239) han definido la gobernanza global como «la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular».

Además de ser un concepto considerado exitoso dentro de las ciencias sociales (Roger *et al.*, 2023), en las relaciones internacionales, la gobernanza global constituye un objeto de estudio, un enfoque analítico o forma específica de analizar la política mundial, e incluso un nuevo paradigma (Legler, 2021; Querejazu, 2020). Esto ocurre porque, según Dingwerth y Pattberg (2006), la gobernanza global difiere de los enfoques convencionales de las relaciones internacionales en cuatro aspectos clave: 1) no jerarquiza actores internacionales, destacando el papel de actores no estatales; 2) considera la política mundial como un sistema multinivel que conecta lo local, nacional, regional y global; 3) reconoce la diversidad de formas, mecanismos y fines de gobernanza, en lugar de seguir una lógica única, y 4) resalta la pluralidad de formas de autoridad, incluyendo áreas con participación limitada o nula de los estados.

La noción de gobernanza carece de un significado único o universalmente aceptado, lo que ha dado lugar a diversas definiciones que reflejan los cambios en la política mundial, las capacidades estatales y las relaciones internacionales.

El concepto de gobernanza global ha sido criticado por su origen, falta de definición y los intereses que representa. Sinclair (2012) la describe como un proyecto político tecnócrata que despolitiza los problemas sociales, mientras que Barnett y Duvall (2004) advierten que genera desigualdades, creando ganadores y perdedores en la política internacional. Muppidi (2004) señala su base occidental, que reproduce un orden colonial excluyente. Además, la ausencia de un sistema global coherente ha impulsado alternativas de gobernanza a nivel regional, nacional y local, aplicadas tanto en áreas tradicionales como en las migraciones.

Orígenes y rasgos esenciales de la gobernanza de las migraciones

La OIM define la gobernanza migratoria como «marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional» (OIM, 2019: 138). Un aspecto clave de la gobernanza migratoria es que muchos estados prefieren mantener el control sobre sus fronteras y regulaciones migratorias a nivel nacional, lo que complica el desarrollo de un marco internacional unificado sobre

esta cuestión. La gobernanza global de la migración ha sido caracterizada como fragmentada y variable, siendo débil en algunos casos e inexistente en otros. En su lugar, prevalece una diversidad de normas, instituciones y estructuras que actúan en distintos niveles, desde el ámbito local hasta el multilateral (Betts, 2011; Geddes, 2022), utilizando enfoques tanto ascendentes como descendentes. Con todo, surge un debate sobre quién se beneficia de estos marcos de gobernanza (*¿cui bono*?), lo que lleva a cuestionar si favorecen a estados poderosos o, realmente, a las personas migrantes.

Betts y Kainz (2017: 1) establecen cuatro etapas en el desarrollo del concepto: la gobernanza migratoria temprana (1919-1989); la evaluación (1994-2006); la era de la migración y el desarrollo (2007-2015), y la Declaración de Nueva York y los Pactos Globales (2016-2018). Durante la fase inicial de la gobernanza migratoria (1919-1989), se estableció el régimen internacional de pasaportes, se creó el ACNUR y se lanzaron iniciativas como la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), además de la expansión del mandato del ACNUR en 1967. Asimismo, el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME, por sus siglas en inglés), fundado en 1951, evolucionó en la OIM en 1989 (Betts y Kainz, 2017). Durante la segunda fase (1994-2006), el discurso sobre la movilidad internacional avanzó significativamente, e iniciativas como la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo de 1994 fueron cruciales. Durante este período, se adoptó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990. Además, consultas regionales respaldadas por la OIM dieron lugar a marcos como la Conferencia Sudamericana sobre Migración, el Proceso de Puebla, el Proceso de Colombo y el Diálogo sobre Migración para África Occidental (ibídem).

Entre 2007 y 2015, en la tercera etapa, la gobernanza migratoria se transformó en lo que Betts y Kainz (ibídem) denominan la «era de la migración y el desarrollo». En ese período, se integró la migración en las agendas de desarrollo, con el objetivo de maximizar beneficios y reducir costos. Paralelamente, surgieron diversos mecanismos de gobernanza tanto dentro como fuera de Naciones Unidas, que involucraron a una variedad de actores: estados, sector privado, grupos de interés, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Esta etapa también se caracterizó por la difusión de conocimiento y el intercambio de «buenas prácticas» a través de iniciativas como el programa de Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático (MECC, por sus siglas en inglés) (ibídem). Por último, la fase contemporánea de la gobernanza global de la migración, marcada por el creciente protagonismo de la movilidad humana, ha tenido tres resultados clave: a) la firma de la Declaración de Nueva York en 2016, b) la incorporación de la OIM al sistema de Naciones Unidas, y c) la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas. Este pacto, firmado por 164 países en la conferencia de Naciones Unidas en Marrakech en 2018, es un esfuerzo multilateral importante para abordar las cuestiones migratorias. Algunos

apuntan que estas iniciativas representan hitos clave en el camino hacia una gobernanza global en la materia (McAuliffe y Oucho, 2024); no obstante, su implementación ha enfrentado obstáculos debido a la falta de voluntad política y los efectos disruptivos de la pandemia de la COVID-19 en 2020 sobre la movilidad humana.

Varias perspectivas críticas señalan que la gobernanza migratoria refuerza el control, la explotación, la securitización y la criminalización de la migración, utilizando datos, tecnologías y estrategias como la «lucha contra la migración irregular» y la trata de personas (Opi, 2021; Pécoud, 2024). Aunque emplea una retórica humanitaria, esta gobernanza prioriza la gestión eficiente de flujos migratorios sobre los derechos humanos, al tratar la migración regular como deseable y la irregular como un problema (Domenech, 2018). Como resultado, las causas estructurales de la migración, como las desigualdades e injusticias que impulsan la mayoría de los movimientos migratorios, permanecen sin abordarse.

Gobernanza de las migraciones en el Sur Global: África, Asia y América Latina

El término Sur Global abarca las regiones y/o países de África, Asia, Pacífico, Oriente Medio, América Latina y el Caribe, antes denominados países en desarrollo, emergentes o de la periferia global. Aunque ha recibido numerosas críticas (Brun, 2023), el Sur Global no es una realidad homogénea, con intereses preestablecidos, fija o teorizada por completo, sino que asume diversas acepciones y posee diferentes objetivos. En el caso de América Latina, por ejemplo, muchas veces se usa solo la expresión «Sur», a la vez que existen definiciones de autodesignación como *Sur geopolítico* y *Sur relacional* que resaltan el carácter movilizador y político del concepto, o la agencia de los países que busca visibilizar y ampliar (ibídem). Pese a la heterogeneidad de criterios utilizados para su definición y al hecho de que se trata de una categoría que puede ser impuesta externamente o asumida de forma explícita (Fiddian-Qasmiyeh, 2024), un denominador común para sus integrantes es su carácter crítico del statu quo, que señala las desigualdades del sistema internacional y promueve la revisión de las relaciones internacionales para reorganizar la gobernanza global, fortaleciendo su papel mediante coaliciones como los BRICs+[2].

2. Asociación y foro político y económico de países emergentes, inicialmente conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. A partir de 2024, se incorporaron Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Etiopía.

A continuación, se analizarán las principales tendencias migratorias y características de la gobernanza de la movilidad humana en el Sur Global, centrándose en África, América Latina y Asia. En particular, se busca comprender si las características que la gobernanza presenta en estas regiones difiere de los rasgos tradicionales que asume en los países del Norte Global. Históricamente, estos países, en su mayoría democracias liberales, han adoptado, en diversas medidas, políticas más aperturistas e inclusivas (Freeman, 1995; Boswell, 2007), influenciadas por dinámicas como la «paradoja liberal» (Hollifield, 2004). En el marco de la globalización, este concepto alude a la combinación de fuerzas económicas y políticas, tanto domésticas como internacionales, que empujan a los estados simultáneamente hacia una mayor apertura o cierre en materia migratoria (Hollifield, 2004). Pese a las presiones contrarias, las democracias liberales de Europa y América del Norte han permanecido relativamente abiertas a la migración internacional, lo que ha dado lugar a un Estado migratorio y a un régimen internacional de migración (Hollifield, 2004). No obstante, las políticas migratorias en cada uno de estos países presenta especificidades que responden tanto a los intereses, normas y niveles de institucionalización política de cada Estado, como a sus historias y actitudes hacia la migración (Freeman, 1995; Boswell, 2007).

A finales del siglo xx y comienzos del xxi, estas características hoy válidas sobre todo para ciertos grupos –como los migrantes cualificados o intrarregionales– se combinan con la creciente adopción de un enfoque de seguridad que busca reducir la inmigración mayoritaria y no deseada proveniente del Sur, a través de mecanismos como el combate contra la trata y el tráfico de personas, el control de la inmigración irregular (Opi, 2021; Carella, 2024), o una «ambigüedad institucional estratégica» con relación a la migración forzada (Stel, 2021). Como resultado, en la Unión Europea (UE), por ejemplo, la gobernanza migratoria combina un enfoque de derechos y liberalización de la movilidad intrarregional –lo que ha permitido crear el mayor proyecto de libre movilidad y ciudadanía regional del mundo–, con crecientes medidas para contrarrestar la inmigración irregular de terceros países a través de acuerdos de cooperación y medidas de externalización de fronteras (Geddes, 2022; Montenegro y Villarreal, 2025). Por su parte, Estados Unidos externaliza sus fronteras e influencia las políticas migratorias de sus países vecinos hacia miradas cada vez más restrictivas (Faret *et al.*, 2021).

África

La migración ha jugado un papel trascendental en la historia de África y, hoy, el continente es mayoritariamente un territorio de emigración: en 2020, el número estimado de emigrantes totales se situó en torno a los 40,4 millones de personas, lo que representa el 3% de la población africana. Sin embargo, la migración in-

ternacional es creciente y se calcula que en 2020 África acogió a 25,1 millones de migrantes internacionales o inmigrantes. Es decir, los países africanos tienen más emigrantes que inmigrantes, así como un nivel de migración internacional inferior a la media mundial. En 2020, solo el 1,9 % de la población africana residía fuera del país en el que había nacido, una proporción que se mantenía por debajo del promedio mundial del 3,6 %. Además, al contrario de los mitos que prevalecen sobre la migración africana, no existe un éxodo masivo hacia el Norte Global, sino que la mayoría de los migrantes oriundos de este continente se desplaza dentro de África. En 2020, la migración intrarregional, que mide el número de migrantes internacionales intraafricanos, fue de 20,8 millones, frente a la migración extrarregional, que contabiliza a los migrantes africanos en países no africanos, y que alcanzó los 19,7 millones. Por otro lado, si bien existen vías de migración irregular, especialmente hacia Europa y países del Golfo, la migración africana se registra sobre todo por canales regulares, es decir, mediante programas de reagrupación familiar, permisos de trabajo y estudio y otros procesos migratorios acordes con las leyes e instituciones de los países de acogida (IOM, 2024: 30).

África es mayoritariamente un territorio de emigración. Sin embargo, al contrario de los mitos que prevalecen sobre la migración africana, no existe un éxodo masivo hacia el Norte Global, sino que la mayoría de los migrantes originarios del continente se desplaza dentro de África.

La realidad de los 54 países que componen el continente africano es diversa y para su mejor comprensión es necesario distinguir entre África Oriental, África Occidental, África Austral, África Central y África del Norte. Con todo, existen algunas tendencias generales y la migración internacional en África obedece a múltiples factores: económicos, políticos, sociales, culturales, demográficos y ambientales. En 2019, había más de 14,5 millones de trabajadores migrantes en todo el continente africano (ibídem). Debido a conflictos armados, inestabilidad política, desastres y crisis ambientales, en 2020 el 21% de los emigrantes y el 30% de los inmigrantes en todo el continente africano eran refugiados o solicitantes de asilo; mientras que, en 2022, se registraron 16,4 millones de desplazamientos internos en África, lo que representa más de una cuarta parte (27%) de todos los desplazamientos internos registrados en el mundo (ibídem).

En la gobernanza migratoria de África es posible identificar diversos procesos, estrategias y actores que anteceden muchas veces las dinámicas establecidas globalmente. Más allá de los 54 estados que conforman el continente, debemos analizar, por un lado, la importancia de la Unión Africana (UA), fundada en 2002, que ha establecido marcos políticos globales de gobernanza de la migración a nivel continental; por el otro, el papel de las ocho Comunidades Económicas Regionales (REC): la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), el

Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA), la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC), la Comunidad Africana Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Unión del Magreb Árabe (UMA) (Teye y Oucho, 2024; IOM, 2024).

En África, se han implementado diversos mecanismos para facilitar la movilidad transfronteriza, reconociendo los vínculos entre migración, desarrollo, comercio e integración regional. La CEDEAO adoptó en 1979 un Protocolo sobre la libre circulación de personas y el derecho de residencia. De manera similar, el Tratado de la Comunidad de África Oriental (EAC) de 1999 estableció un mercado común que promueve la libre circulación de trabajadores, bienes y servicios, y el derecho de establecimiento. Estos acuerdos han impulsado el reconocimiento de documentos nacionales para la movilidad transfronteriza y la creación de un pasaporte regional. Además, la Organización para la Unidad Africana (OUA), sucedida por la UA, ha ampliado su rol en la integración regional con iniciativas como el Plan de Acción de Lagos (1980), el Tratado de Abuja (1991) y el Protocolo sobre la libre circulación de personas en África aprobado en 2018 (Dick y Schraven, 2018; Hirsch, 2023).

Fue a partir del siglo xxi que la gobernanza de las migraciones en África experimentó transformaciones decisivas. En 2001, los estados miembros de la OUA-UA desarrollaron el primer Marco Político de Migración para África, adoptado en 2006. Tras su evaluación, se adoptó el Marco de Políticas Migratorias para África (MPFA, por sus siglas en inglés) revisado, junto con un Plan de Acción 2018-2027, en 2018. El MPFA revisado se alinea con diversos instrumentos regionales y globales, tales como la Agenda 2063 de la UA, el Protocolo de Libre Circulación de la Unión Africana y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (IOM, 2024). En este continente, la gobernanza migratoria refleja una coexistencia de enfoques centrados en derechos humanos, migración y desarrollo, y securitización. Dos temas que han recibido especial atención son la emigración y los desplazamientos motivados por razones ambientales. Según los Indicadores de Gobernanza Migratoria (MGI, por sus siglas en inglés), el 31% de los países africanos posee una política migratoria nacional, el 37% cuenta con un mecanismo de coordinación interministerial y el 83% tiene un organismo especializado en el control y seguridad fronteriza. Sin embargo, persisten desigualdades en el acceso a derechos por parte de los inmigrantes: solo el 33% permite igualdad de acceso a la educación, el 51% a la salud pública, y el 34% reconoce el derecho a la reunificación familiar para todos los inmigrantes. A pesar de los avances en algunos aspectos, persisten deficiencias en la recopilación de datos y en la implementación de políticas contra la xenofobia, violencia y odio hacia los migrantes, con solo el 19% de los países, principalmente en África Occidental, contando con tales estrategias (ibídem).

Los países africanos han suscrito los Pactos Globales sobre Migración y Refugio[3], y en la gobernanza migratoria del continente participan activamente actores no estatales, como organizaciones internacionales (especialmente la OIM y el ACNUR), el sector privado, organizaciones de la diáspora, medios de comunicación, ONG y redes de migrantes, como la SADC Regional Migrants Network y la African Refugee-Led Network. También existen diversos Procesos Consultivos Regionales (PCR), vinculados a varios procesos y organizaciones regionales como la UA y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), así como múltiples acuerdos e instrumentos de política migratoria (véanse tablas 1 y 2). Además, el crimen organizado ha ganado protagonismo en este ámbito, ya sea facilitando la migración irregular o impidiéndola, como ocurre en Libia, donde las milicias controlan centros de detención y forman parte de la estructura migratoria (Pécoud, 2024).

Tabla 1. Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre migración en África

África
Diálogo sobre Migración para África Meridional (MIDSA) (2000).
Diálogo sobre Migración para África Occidental (MIDWA) (2001).
Proceso Consultivo Regional sobre Migración de la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD-RCP o MID-IGAD) (2008).
Diálogo sobre Migración del Mercado Común para los Estados Miembros de África Oriental y Meridional (MIDCOM) (2013).
Iniciativa Unión Africana – Cuerno de África sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (AU HoAI) (2014).
Oriente Medio y África
Proceso Consultivo Regional Árabe sobre Migración y Asuntos de Refugiados (ARCP) (2015).
PCR emergentes
Foro Ministerial Regional sobre Migración para el Este y el Cuerno de África (RMFM) (2020).
Diálogo sobre migración para la Comunidad del África Oriental (MIDEAC) (2022).
PCR latentes
Diálogo sobre la Migración para los Países del África Central (MIDCAS) (2012).

Fuente: Elaboración propia a partir de OIM (s.f.).

3. Los principales acuerdos intergubernamentales no vinculantes orientados formalmente a mejorar la gestión de la movilidad humana y la protección de las personas refugiadas, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018.

Tabla 2. Principales instrumentos, acuerdos y políticas de gobernanza de las migraciones en África

Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África (1969).
Protocolo de la CEDEAO sobre la Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento (1979).
Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).
Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Africana (1991).
Carta Árabe de Derechos Humanos (2004).
Protocolo sobre la facilitación del movimiento de personas de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) (2005).
Posición común africana sobre migración y desarrollo (2006).
Plan de Acción de Uagadugú para combatir la Trata de Seres Humanos, especialmente Mujeres y Niños (2006).
Estrategia de la Unión Africana para una mejor gobernanza integrada de las fronteras, más conocida como la de la Unión Africana (AUBGS) (2007).
Decisión de la Posición Común Africana sobre el Cambio Climático (2009).
Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala) (2009).
Protocolo del Mercado Común de la Comunidad Africana Oriental CAE (2010).
Convenio de la Unión Africana sobre cooperación transfronteriza (2014).
Declaración y Plan de Acción de la Unión Africana sobre Empleo, Erradicación de la Pobreza y Desarrollo (2014).
Iniciativa de la Unión Africana y el Cuerno de África sobre Trata de Seres Humanos y Tráfico Ilícito de Migrantes (2014).
Agenda 2063 de la Unión Africana: El África que queremos (2015).
Programa conjunto sobre gobernanza de la migración laboral para el desarrollo e Integración (JLMP), ejecutado conjuntamente por OIT, OIM y ECA (2015).
Posición común africana sobre el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2017).
Protocolo del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Africana relativo a la libre circulación de Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento (2018).
Acuerdo por el que se establece la Zona Africana Continental de Libre Comercio (AfCFTA) (2018).
Marco de Política Migratoria para África de 2018 y su Plan de Acción 2018-2030 (2018).
Estrategia Continental de Educación para África 2016-2025.
Declaración de Kampala sobre Migración, Medioambiente y Cambio Climático (KDMECC) (2022).
Declaración Ministerial de Kampala sobre Migración, Medioambiente y Cambio Climático (KDMECC-AFRICA) (2023).

Nota: La lista de acuerdos, instrumentos y políticas no es exhaustiva ni da cuenta de los numerosos procesos subregionales que existen en África.
Fuente: Elaboración propia a partir de OIM (2024) y páginas oficiales de la UA, SADC, CEDEAO/ECOWAS y CAE/EAC.

En África, la implementación de acuerdos migratorios avanza lentamente y enfrenta numerosos obstáculos, debido tanto a la falta de prioridad otorgada al tema como a las divisiones entre los estados miembros de los distintos procesos de integración regional. Además, la coordinación entre los actores responsables es débil, y existen deficiencias en recursos humanos, capacidad técnica y financiamiento (Teye y Oucho, 2023). Durante la pandemia, el enfoque securitizador de las migraciones ganó más espacio, provocando ataques xenófobos, como la «Operación Dúdula» en Sudáfrica en 2022, que exigía la deportación de migrantes. Este enfoque no se debe solo a factores internos; la UE ha influido considerablemente mediante sus políticas de externalización de fronteras, lo que socava la soberanía africana y condiciona la agenda migratoria del continente en favor de las prioridades europeas (Opi, 2021; Fernández-Durán, 2023). Al respecto, a través de los procesos de diálogo y cooperación migratoria de Rabat (2006) –centrado en la ruta migratoria entre el Cuerno de África y Europa–, y de Jartum (2014) –que abarca a África Central, África Occidental, África del Norte y Europa–, así como desde la Cumbre de Valeta en 2015, la UE ha establecido acuerdos con países como Marruecos, Níger, Libia y Túnez para reducir la migración irregular, combatir el tráfico de personas y facilitar la deportación y retorno. La migración, especialmente en el Norte de África y el Sahel, es un tema clave en la Estrategia Conjunta África-UE, adoptada en Lisboa en 2007 y renovada en Bruselas en 2022, durante la última Cumbre entre la UE y la UA. La primera, que constituye el principal donante de ayuda al desarrollo oficial de África, ha comenzado a condicionar la asistencia al desarrollo y los acuerdos comerciales con África a la implementación de estrategias de control migratorio (Fernández-Durán, 2023). La externalización de fronteras por parte de la UE ha prolongado la existencia de campamentos de refugiados en África y, aunque utiliza un lenguaje humanitario y de «ayuda al desarrollo», establece relaciones neocoloniales en la práctica (Opi, 2021). Esta cooperación migratoria ha sido cuestionada por numerosas organizaciones como Abogados Sin Fronteras, Collectif des Communautés Subsahariens au Maroc (CCSM) o EuroMed Rights.

América Latina y el Caribe

Las tendencias migratorias en América Latina y el Caribe presentan actualmente tres características principales. Primero, un aumento notable de la migración hacia el Norte, especialmente a Estados Unidos, con México siendo la principal fuente de emigración de la región. Segundo, ha crecido la migración intrarregional, impulsada por crisis humanitarias en países como Venezuela, Haití, Honduras y Nicaragua, afectados por conflictos prolongados e inestabilidad política. Finalmente, la inmigración proveniente de otras regiones, históricamente dominada por europeos, se mantiene estable, aunque en los últimos años ha aumentado la llegada de personas vulnerables de África y Asia, muchas con destino final a Estados Unidos (McAuliffe y Triandafyllidou, 2021).

El panorama migratorio en América Latina y el Caribe es cada vez más complejo, marcado por una combinación de migración económica, forzada y otras formas de desplazamiento. En 2022, más de 43 millones de migrantes latinoamericanos y caribeños residían fuera de su país de origen (BID *et al.*, 2023); esto supone un 15% del total de migrantes a nivel global. En el año 2020, casi el 60% de emigrantes de la región vivía en América del Norte, el 13% residía en Europa y el 26% en otras partes de América Latina y el Caribe. Entre 2000 y 2020, América Latina y el Caribe experimentó el mayor crecimiento relativo de la migración intrarregional a nivel mundial (+72%). La migración intrarregional ha superado los movimientos extrarregionales, lo que ha sido especialmente notable en los últimos cinco años, cuando la población migrante de la región casi se duplicó (Cecchini y Martínez Pizarro, 2023). A mediados de 2023, el ACNUR reportó que había aproximadamente 22,1 millones de personas desplazadas en las Américas, siendo la región responsable de recibir un tercio de todas las solicitudes de asilo a nivel global (ACNUR, 2024).

América Latina impulsó una gobernanza migratoria más abierta frente al enfoque restrictivo del Norte Global, pero en la última década esta tendencia ha cambiado, prevaleciendo el enfoque securitario. Ante ello, organizaciones internacionales y ONG son actores clave en la defensa de los derechos de las personas migrantes.

La gobernanza migratoria en América Latina y el Caribe ha sido modelada por diversas iniciativas históricas, comenzando con el Instrumento Andino de Migración Laboral-Decisión 116 (1973) y la Declaración de Cartagena (1984), que establecen las bases para armonizar normas laborales y proteger a los refugiados desde una visión más amplia. En 1996, el Proceso de Puebla (México) se enfocó en coordinar políticas migratorias en América Central. En lo que va de siglo XXI, el Acuerdo de Residencia del Mercosur (2002) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones-CSM (2000) han promovido la movilidad y cooperación regional entre los países. En 2003, la Decisión 545 del Instrumento Andino de Migración Laboral estableció normas para la circulación progresiva de nacionales andinos y, en 2020, el Estatuto Migratorio Andino (Decisión 878) actualizó las regulaciones para la circulación en la Comunidad Andina (CAN). Por su parte, el Acuerdo CA-4 de 2006 en América Central ha facilitado la movilidad entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, aunque enfrenta desafíos geopolíticos y la influencia de Estados Unidos. A continuación, se repasan en mayor detalle estos instrumentos (véanse las tablas 3 y 4).

Tabla 3. Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre migración en América Latina y el Caribe (ALC)

ALC
Comisión Centroamericana de Directores de Migración-OCAM (1990).
Conferencia Regional sobre Migración-CRM o Proceso de Puebla (1996).
Conferencia Sudamericana sobre Migraciones-CSM (2000).
Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región-Proceso de Quito (2018).
PCR latentes
Consultas Migratorias del Caribe-CMC (2016).

Fuente: Elaboración propia a partir de OIM (2024).

Un análisis de los regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe (Acosta y Harris, 2022) observó que la región se ha caracterizado desde el siglo XXI por la adopción de nuevas leyes nacionales, generalmente acompañadas por esquemas subregionales de movilidad. Estos regímenes incluyen, siquiera formalmente, mecanismos de regularización, acceso al mercado laboral y a los sistemas de salud y educación, así como el derecho a la reunificación familiar y al voto, al menos en elecciones locales. La regularización de los migrantes, a través de mecanismos permanentes y de programas extraordinarios, también es parte de este emergente régimen jurídico migratorio latinoamericano. Se estima que los países de la región han llevado a cabo más de 90 regularizaciones extraordinarias desde el año 2000. Buena parte de estos procesos de regularización se dan como parte de accesos preferenciales para migrantes de ciertos países de la región. También es importante recalcar que el porcentaje de ratificación de instrumentos internacionales y regionales en la materia es muy alto en América Latina, aunque la subregión del Caribe no sigue las mismas tendencias (ibídem).

De esta forma, el fortalecimiento de la gobernanza migratoria en América Latina y el Caribe a inicios del presente siglo se consolidó debido a varios factores. Un crecimiento económico sostenido, impulsado por el aumento de los precios de las materias primas, contribuyó a reducir las asimetrías económicas y a disminuir la pobreza extrema en amplios sectores de la población (Freier y Castillo Jara, 2021; Ramírez y Ceja, 2019). Esto incrementó la popularidad de los gobiernos de la «marea rosa» –gobiernos de izquierda y centroizquierda– que compartían una postura más progresista hacia la migración regional, contrastando con las políticas restrictivas del Norte Global (Montenegro-Braz, 2022). Este contexto de apertura coincidió además con flujos intrarregionales con patrones consistentes, lo que evitó la politización del tema (Acosta *et al.*, 2019).

Pero, además de la cooperación estatal, ha sido el trabajo de las organizaciones intergubernamentales el que ha adquirido un papel cada vez más destacado en la

gobernanza migratoria. Entre las organizaciones más importantes se encuentran la OIM y el ACNUR, que proporcionan asistencia técnica y humanitaria. Su rol ha sido clave en crisis como el éxodo venezolano y las migraciones forzadas desde Haití, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, ofreciendo protección a los migrantes, asistencia técnica a los estados y el apoyo en el desarrollo de políticas y marcos normativos en la materia. La sociedad civil también ha desempeñado un papel crucial en la defensa de los derechos de los migrantes y en proporcionar asistencia. En América Central, organizaciones como la Red Jesuita con Migrantes (RJM) y Alianza Américas, entre otras, han sido claves en la región para oponerse a las políticas de externalización de fronteras de Estados Unidos, que trasladan el control migratorio a países vecinos. Asimismo, redes como la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, el Colectivo Migraciones para las Américas y Red Latinas también han fomentado espacios colectivos de debate y acción en torno a las migraciones, evidenciando una gobernanza diversa que incluye enfoques de abajo hacia arriba (Bobes, 2017).

Sin embargo, pese al incipiente compromiso político para fortalecer la gobernanza migratoria en la región en este período, diversos factores han debilitado la coordinación de políticas. Cambios geopolíticos, intereses nacionales, crisis migratorias y la influencia de Estados Unidos en América Central han puesto a prueba estas iniciativas. Las respuestas a la migración intrarregional venezolana han sido diversas y contradictorias, dependiendo de medidas provisionales (Margheritis y Pedroza, 2022; Villarreal, 2021). Los marcos regionales, como el Grupo de Lima (2017)[4], que ha politizado la crisis, y el Proceso de Quito (2018), que carece de soluciones operativas, han sido ineficaces. Al mismo tiempo, la gestión de la crisis ha recaído en organizaciones intergubernamentales y en ONG que proporcionan asistencia humanitaria. Además, la pandemia de la COVID-19 exacerbó las vulnerabilidades de los migrantes debido a los cierres de fronteras y restricciones de movimiento. Por su parte, en América Central, la influencia de Estados Unidos y las asimetrías de poder han moldeado las dinámicas migratorias, llevando a respuestas unilaterales o bilaterales centradas en la seguridad y a la externalización de las fronteras migratorias. Ello ha complejizado los flujos migratorios, exponiendo a los migrantes a rutas peligrosas y tiempos de viaje prolongados, lo que incrementa su vulnerabilidad (Faret *et al.*, 2021).

4. Grupo constituido en 2017 representando a 12 países para abordar la crisis de Venezuela: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Posteriormente, se sumaron Guyana y Santa Lucía, ampliando el número de miembros a 14.

Tabla 4. Principales instrumentos, acuerdos y políticas de gobernanza de las migraciones en América Latina y el Caribe (ALC)

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984).
Decisión 397. Tarjeta Andina de Migración (1996).
Decisión 19/97. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y su Reglamento Administrativo para la aplicación del Acuerdo (1997).
Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998).
Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina (2001).
Decisión 502. Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina (2001).
Decisión 503. Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación de la Comunidad Andina (2001).
Decisión 504. Creación del Pasaporte Andino (2001).
Tratado Revisado de Chaguaramas estableciendo la Comunidad del Caribe (CARICOM) e Incluyendo el Mercado Único (2001).
Acuerdo de Residencia del Mercosur (2002).
Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Laboral (2003).
Decisión 548. Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (2003).
Decisión 583. Instrumento Andino de Seguridad Social (2004).
Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del Mercosur (2004).
Decisión 37/04. Acuerdo contra el tráfico de migrantes entre los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2004).
Convenio Centroamericano de Libre Movilidad CA-4 (2006).
Decisión 29/07. Acuerdo complementario de cooperación entre los estados partes del Mercosur y el Convenio Andrés Bello (CAB) sobre reconocimiento de estudios, títulos y certificados de educación primaria/básica y media/secundaria no técnica (2007).

ISSN:1133-6595 – EISSN:2013-035X – www.cidob.org

Decisión 25/08. Acuerdo entre los estados partes del Mercosur y estados asociados sobre cooperación regional para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad (2008).
Decisión 21/10. Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los estados partes del Mercosur y estados Asociados (2010).
Declaración de Cancún de la CELAC (2010).
Plan de Acción de Caracas de la CELAC (2012).
Declaración de Brasil y Plan de Acción (2014).
Resolución GMC 4/15. Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el Mercosur (2015).
Resolución GMC 21/15. Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur (2015).
Declaración de Quito de la CELAC (2016).
Declaración de Lima de la Conferencia Internacional Especial de Ministros de Países en Desarrollo con Flujos Sustanciales de Migración Internacional (2017).
Declaración Especial 2 sobre Migración y Desarrollo de la CELAC (2017).
Decisión 7/18. Acuerdo sobre el Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior en el Mercosur (2018).
Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (2018).
Declaraciones de Mérida (2011), Paraná (2012), Cartagena (2014), Cali (2017), Puerto Vallarta (2018). Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil de la Alianza del Pacífico.
Declaraciones de Cartagena (2014), Puerto Varas (2016), Cali (2017), Lima (2019). Reconocimiento u homologación de título de la Alianza del Pacífico.
Declaraciones de Cartagena (2014), Puerto Varas (2016), Cali (2017), Puerto Vallarta (2018). Programas de pasantías para estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas.
Decisión 878. Estatuto Migratorio Andino (2021).
Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (2021).

Nota: La lista de acuerdos, instrumentos y políticas no es exhaustiva ni da cuenta de los numerosos procesos subregionales existentes en América Latina. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2009), CAN (2018) y CSM *et al*. (2024).

En resumen, las dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe han experimentado una evolución considerable en las últimas dos décadas, caracterizadas por un aumento en la emigración a los países del Norte, un incremento de la movilidad intrarregional y crisis humanitarias significativas, como el éxodo venezolano. A pesar de las iniciativas de gobernanza regional ya mencionadas, orientadas a fomentar la cooperación y un enfoque más abierto a las migraciones en contraste con las crecientes políticas restrictivas del Norte Global, estos marcos han enfrentado diversos desafíos. En ese sentido, tanto organizaciones intergubernamentales como ONG desempeñan un papel crucial en la defensa de los derechos de los migrantes y en la provisión de ayuda humanitaria, aunque las políticas centradas en la seguridad a menudo eclipsan estas iniciativas.

Asia

La migración en Asia es una constante e históricamente ha sido motivada por causas heterogéneas. Aunque es difícil generalizar al hablar de esa región, debido a sus dimensiones y a su complejidad cultural, étnica, política, religiosa y económica, es posible identificar algunos patrones en común. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DESA, por sus siglas en inglés), en 2020, Asia fue el origen de más del 40% de los migrantes internacionales a nivel global. Más de la mitad (69 millones) residen en otros países de Asia, haciendo que, al igual que en África y América Latina y el Caribe, la migración intrarregional sea una de las principales dinámicas migratorias. Los desplazamientos dentro de la región ocupan el primer lugar, mientras que la migración extrarregional es menor y equivale a más de 46 millones de personas residentes sobre todo en América del Norte y Europa. Factores como la pobreza, las desigualdades, la búsqueda de oportunidades educativas y motivos familiares (especialmente el matrimonio), junto con los conflictos, la violencia y los desastres naturales, son las principales causas de desplazamientos (OIM, 2023). Según el ACNUR (2022), en Asia y el Pacífico hay 14,3 millones de personas de interés para la organización: 7 millones de refugiados y solicitantes de asilo, 5 millones de desplazados internos y 2,5 millones de personas apátridas.

La gobernanza de la movilidad humana en Asia incorpora enfoques vinculados a los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo; sin embargo, aún se registran numerosos casos de explotación, discriminación y otras violaciones a los derechos humanos, agravadas tras la pandemia de la COVID-19.

La gobernanza migratoria en Asia presenta una serie de contradicciones: muchos estados asiáticos han decidido no adherirse a las convenciones internacionales sobre migración ni a la creación de un marco jurídico regional, pero han realizado esfuerzos

significativos para fomentar la cooperación a nivel regional y subregional, y la mayoría ha firmado el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 (Shivakoti, 2020; Asís y Maningat, 2023). Como puede observarse en las tablas 5 y 6, el continente cuenta también con diversos procesos consultivos en materia migratoria e instrumentos y marcos de gobernanza de la movilidad humana.

Tabla 5. Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre migración en Asia

Asia y el Pacífico
Conferencia sobre Inmigración de Directores del Pacífico (PIDC) (1996).
Proceso Consultivo Regional sobre Empleo en el Extranjero y Trabajo Contractual para los Países de Origen en Asia (Proceso de Colombo) (2003).
Euroasia
Proceso de Praga (2009).
Proceso de Almaty sobre Protección de los Refugiados y Migración Internacional (2013).
PCRs latentes
Proceso de Manila (1996).
Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Soluciones Regionales a los problemas de los Refugiados, Personas Desplazadas y Migrantes (APC) (1996).
Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong contra la Trata (Proceso COMMIT) (2004).

Fuente: Elaboración propia a partir de OIM (2024).

Una evaluación reciente sobre los 23 objetivos del Pacto Mundial para la Migración revela características clave de la gobernanza migratoria en Asia. Aunque el 60% de los países incluye preguntas sobre migración en los censos, solo el 32% proporciona datos desagregados. El 80% de los países de Asia-Pacífico tiene registros de sus ciudadanos en el exterior y políticas para asistirlos, pero el 79% no ha ratificado la Convención sobre Apatridia y el 75% carece de sistemas para rastrear migrantes desaparecidos. Además, solo el 31% de los países garantizan el acceso igualitario a la salud, y el 37% a la educación, mientras que el 86% carece de estrategias para combatir el odio, la violencia y la discriminación contra los migrantes (IOM, 2022).

Por otra parte, los actores de la gobernanza migratoria en Asia incluyen a gobiernos nacionales y locales, agencias internacionales como la OIM, el ACNUR y la OIT, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, la Iglesia católica, así como organizaciones de migrantes y sindicatos (Hugo, 2011; Asís y Maningat, 2023). Asimismo, es menester considerar el papel de las organizaciones regionales, tales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC) y el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) (Hugo, 2011; Shivakoti, 2020), que tam-

bién participan de esa gestión. Para aproximarnos a esta realidad, a continuación, se analizarán los casos de la ASEAN y de la SAARC. La primera es una organización intergubernamental fundada en 1967 que está conformada por diez estados (Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei, Camboya, Laos y Birmania). En el artículo 1 de su carta fundacional se habla de la creación de un mercado único, donde «se facilite el movimiento de empresarios, profesionales, talentos y mano de obra» (ASEAN, 1967).

Tabla 6. Principales instrumentos, acuerdos y políticas de gobernanza de las migraciones en Asia

Principios de Bangkok sobre el Estatus y el Tratamiento de los Refugiados (1966).
Carta Asiática de Derechos Humanos (1998).
Carta Social de la SAARC (2004).
Acuerdo de la ASEAN sobre la Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias (AADMER) (2005).
Convención de la SAARC para la Prevención y Combate de la Trata de Mujeres y Niños en la Prostitución en 2002 (entró en vigor en 2006).
Declaración sobre la Protección y Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migrantes (2007).
Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (MRA).
Acuerdo de la ASEAN sobre el Movimiento de Personas Físicas (2012).
Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN (2012).
Declaración de la SAARC sobre la protección de los trabajadores migrantes en el extranjero (2014).
Declaración de Bali sobre el Tráfico de Personas, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Relacionados (2016).
Declaración de Singapur sobre Trabajo Decente en Asia-Pacífico y países árabes (2022).

Nota: La lista de acuerdos, instrumentos y políticas no es exhaustiva ni da cuenta de los numerosos procesos subregionales que existen en Asia. Fuente: Elaboración propia a partir de OIM (2023) y páginas oficiales de la ASEAN y de la SAARC.

Según Asís y Maningat (2023), la gobernanza migratoria en la ASEAN se caracteriza por una brecha entre los discursos y el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de migración y derechos humanos. Solo Indonesia y Filipinas han ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migrantes de 1990, y solo cuatro estados son signatarios del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000). Además, los Principios de Bangkok sobre Refugiados, adoptados en 1966, no son vinculantes. La prioridad de los países miembros se ha centrado en los trabajadores altamente cualificados y regulares, a pesar de que más de la mitad de los trabajadores

del bloque no entran en esta categoría. Uno de los principales motivos de esta reticencia en asumir compromisos internacionales se debe al principio general de no interferencia de la ASEAN, que reconociendo las especificidades y problemas de la región –como su diversidad y la inestabilidad política de algunos países– busca evitar el posible agravamiento de conflictos (Asís y Maningant, 2023). Sin embargo, los países del bloque han avanzado en áreas como la migración cualificada, a través de la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (MRA, por sus siglas en inglés), y en el reconocimiento de derechos humanos, mediante la firma de la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN (2012), aunque se trata nuevamente de un instrumento que no genera obligaciones. En segundo lugar, en esta organización existe un proceso de descentralización del reclutamiento en el mercado laboral de migrantes, donde agencias y empresas intermediarias juegan un rol clave en la gestión migratoria (ibídem). Este enfoque expone a los trabajadores migrantes, especialmente a los indocumentados, a situaciones de vulnerabilidad y precariedad, con agencias involucradas en redes de trata y tráfico de personas. Sin embargo, también permite que grupos de la sociedad civil intenten reformar las políticas migratorias restrictivas desde una perspectiva de defensa de derechos.

Por su parte, la SAARC fue establecida con la firma de la Carta de la SAARC en Dhaka, el 8 de diciembre de 1985, y está compuesta por ocho estados miembros: Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Su carta fundacional establece en el artículo 1 diversos objetivos entre los que destacan la aceleración del crecimiento económico, la promoción de la cooperación en diversos campos y agendas de interés común, así como la búsqueda de la promoción del bienestar de los pueblos Asia del Sur (SAARC, 1985). Los avances de la organización en temas migratorios han sido limitados y centrados en la emigración (Rajan y Kumar, 2023). Un ejemplo es la Declaración de la SAARC sobre la protección de los trabajadores migrantes en el extranjero, adoptada en la 18ª Cumbre en 2014. Las divisiones internas, el peso desproporcionado de India y la preferencia por la cooperación bilateral han dificultado su trabajo. La inmigración es aún una tarea pendiente: debido a la historia conflictiva de Asia, este fenómeno sigue viéndose desde el prisma de seguridad.

Por último, aunque la gobernanza de la movilidad humana en Asia abarca perspectivas relacionadas con los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo –más del 80% de los países de la región Asia-Pacífico han ratificado 9 de los 18 tratados fundamentales de derechos humanos y sus protocolos facultativos, y se han logrado avances concretos en la gobernanza migratoria–, continúan registrándose numerosos casos de explotación, discriminación y otras violaciones de los derechos humanos de los migrantes (OIM, 2023; Rajan y Kumar, 2023; Asís y Maningat, 2023). Además, la pandemia de COVID-19 agravó las vulnerabilidades de las personas migrantes en la región.

A modo de conclusión

La gobernanza migratoria es un concepto amplio y flexible que involucra a actores estatales y no estatales en la gestión de los fenómenos migratorios, y puede ser tanto analítico como prescriptivo. Este trabajo ha buscado explorar si la gobernanza migratoria en África, Asia y América Latina presenta características distintivas en comparación con las orientaciones del Norte Global, donde, si bien en distintos niveles, ha existido históricamente un enfoque más aperturista e inclusivo, en las últimas décadas se ha consolidado una visión securitaria y un uso instrumental de las migraciones. Aunque la gobernanza migratoria se fortaleció a nivel global a partir de la década de 1990, partimos del presupuesto que África, Asia y América Latina no eran una tabula rasa en materia migratoria. Si bien cada región posee características propias y es necesario tener en consideración sus particularidades, creemos que la categoría Sur Global nos permite aproximarnos a los rasgos, desafíos y reivindicaciones compartidas por los países que la conforman.

Puesto que el Norte y el Sur están interconectados y se configuran mutuamente, este análisis muestra que, debido a factores endógenos y exógenos, la agenda hegemónica de la gobernanza migratoria también está presente en el Sur Global, adoptando un enfoque cada vez más restrictivo y securitizado, especialmente tras la COVID-19. En este sentido, existen progresivamente más semejanzas entre la gobernanza migratoria del Norte y del Sur Global. No obstante, la implementación de esta agenda está marcada por diversas disputas y presenta particularidades debido al carácter predominantemente intrarregional de las migraciones, la existencia de acuerdos previos de integración regional y libre movilidad, así como los procesos de resistencia y construcción de formas alternativas de gobernanza por parte de diversos actores. Así, lejos de enfoques pesimistas que consideran África, Asia y América Latina únicamente como regiones que en su mayoría poseen democracias incompletas o sociedades inestables y autoritarias, con escasa capacidad institucional o legal para gestionar la migración internacional, consideramos que existen procesos que merecen mayor atención y constituyen contribuciones de estos países para pensar las migraciones en la actualidad. Esto no significa asumir un enfoque esencialista ni excesivamente optimista sobre los países del Sur, sino reconocer la complejidad que los caracteriza y el potencial que tienen para transformar el panorama actual de la movilidad humana.

En este sentido, se ha observado cómo, en primer lugar, la visión más aperturista hacia las migraciones (presente sobre todo en América Latina y África) surge en parte como denuncia de las condiciones de las diásporas del Sur en el Norte Global. Existen también políticas favorables e inclusivas, luchas migrantes, así como organizaciones y movimientos en defensa de los derechos humanos que abogan por un trato justo para inmigrantes y refugiados. Sin embargo, esta perspectiva no permea a todos los actores, lo que resulta en una gobernanza migratoria fragmentada, cambiante, con diversos enfoques y velocidades, e incluso inexistente en algunas áreas. Su desarrollo depende en

gran medida de las condiciones políticas y económicas de los países de cada región, así como de la intensidad de los flujos migratorios.

En segundo lugar, aunque los estados siguen siendo protagonistas, en las tres regiones se advierte que operan diversidad de actores en distintos niveles de manera formal e informal. Con frecuencia, los estados delegan la provisión de ayuda humanitaria a actores internacionales u ONG debido a la falta de recursos económicos y técnicos. En otros casos, la baja presencia del Estado ha llevado a que grupos criminales sean los artífices de la gestión migratoria en ciertos territorios. Esto es muy evidente en lugares como el Tapón del Darién (Panamá) o en la frontera entre México y Estados Unidos, así como en Libia a donde llegan los flujos de países del África Subsahariana con la intención de llegar a Europa vía marítima. Asia-Pacífico es uno de los principales núcleos de operaciones de delincuencia organizada que comercian con la trata y el tráfico de personas.

En tercer lugar, si bien la agenda migratoria no es la prioridad en estas regiones, algunos líderes y partidos políticos instrumentalizan la migración con fines electorales, apoyando con frecuencia medidas restrictivas y xenófobas. Por otro lado, los gobiernos de estas regiones usan políticamente el tema migratorio para contestar el estado actual de las relaciones de poder entre Norte y Sur Global. En un contexto marcado por desventajas económicas, desigualdades y alta vulnerabilidad al cambio climático, la migración se emplea para denunciar estos fenómenos, problematizar las condiciones de las diásporas en los países industrializados, cuestionar que los flujos internacionales de remesas superen la ayuda oficial al desarrollo, señalar la fuga de cerebros (*brain drain*) y visibilizar el papel crucial de África, Asia y América Latina en la acogida de migrantes y refugiados. Además, se demanda un incremento en los fondos destinados a abordar las crisis humanitarias y los crecientes movimientos de población en dirección Sur-Sur.

El análisis de las causas estructurales de la migración y sus efectos, la cooperación, las políticas inclusivas para migrantes y refugiados, así como la promoción de proyectos de libre movilidad y ciudadanía regional, pueden considerarse aportes del Sur Global para pensar y actuar en torno a las migraciones.

Por último, aunque cada contexto es único y presenta diversas realidades, consideramos que el descentramiento del debate sobre gobernanza migratoria tiene la capacidad de fomentar diálogos más horizontales y menos enfocados en los intereses y agendas de los países occidentales que en el Sur han apoyado sobre todo perspectivas de securitización y contención de las migraciones en detrimento de los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Este proceso es evidente en África y América Latina, pero también está cobrando fuerza en Asia. En contraste, iniciativas como el análisis de las causas estructurales de la migración y sus efectos, que no siempre son positivos para el desarrollo de los países de origen; la cooperación (no limitada al ámbito de la seguridad); políticas favorables e inclusivas para migrantes y refugiados; así como la promoción de proyectos

de libre movilidad y ciudadanía regional, pueden considerarse aportes significativos del Sur Global para pensar y actuar en torno a las migraciones. Estas últimas no pueden prescindir de análisis histórico-estructurales ni de enfoques que prioricen los derechos de las personas y las realidades de los lugares de donde provienen. A este respecto, poner a los países del Sur y sus demandas en el centro de la gobernanza migratoria no es solo una cuestión de justicia o solidaridad, sino una necesidad.

Referencias bibliográficas

Acharya Amitav y Buzan, Barry. *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at Its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

ACNUR. «Personas refugiadas y migrantes en ALC se benefician a las economías locales», (26 de febrero de 2024) (en línea) https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/personas-refugiadas-y-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe

Acosta, Diego; Blouin, Cecile y Freier, Feline. «La emigración venezolana: respuestas Latinoamericanas». *Fundación Carolina*, Documento de trabajo n.º 3 (2019) (en línea) https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/la-emigracion-venezolana-respuestas-latinoamericanas/

Acosta, Diego y Harris, Jeremy. «Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad». *Banco Interamericano de Desarrollo*, (2022) (en línea) https://publications.iadb.org/es/regimenes-de-politica-migratoria-en-america-latina-y-el-caribe-inmigracion-libre-movilidad-regional

Asamblea General de las Naciones Unidas. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A RES 70/1. (25 de septiembre de 2015) (en línea). https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution_A_RES_70_1_SP.pdf

ASEAN. *The ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN, 1967 (en línea) https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf

Asis, Rey y Maningat, Carlos. «The "ASEAN Way" in Migration Governance», en: Crawley, Heaven y Teye, Joseph K. (eds.) *The Palgrave Handbook of South–South Migration and Inequality*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 679-698 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_31

Barnett, Michael y Duvall, Raymond. «Power in Global Governance», en: Barnett, Michael y Duvall, Raymond (eds.) *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 1-32.

Betts, Alexander. «Introduction: Global Migration Governance», en: Betts, Alexander (ed.) *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 1-33 (en línea) https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.003.0001

Betts, Alexander y Kainz, Lena. «The History of Global Migration Governance». *Refugee Studies Centre*, Working Papers n.º 122 (2017), p. 1-15.

BID, OCDE y PNUD. *¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica*. Washington, D.C.: BID, 2023 (en línea) https://publications.iadb.org/en/publications/spanish/viewer/En-que-situacion-estan-los-migrantes-en-America-Latina-y-el-Caribe-mapeo-de-la-integracion-socioeconomica.pdf

Bobes, Velia Cecilia. «ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria». *Migración y desarrollo*, vol. 15, n.º 28 (2017), p. 125-146.

Boswell, Christina. «Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?». *International Migration Review*, vol. 41, n.º 1 (2007), p. 75-100.

Brun, Élodie. «The Meanings of the (Global) South from a Latin American Perspective». *Oxford Research Encyclopedia of International Studies,* (13 de diciembre de 2023) (en línea) https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-800

CAN-Comunidad Andina. «Normas sobre Migración en la Comunidad Andina». *Secretaría General de la Comunidad Andina*, (marzo de 2018) (en línea) https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6399/1.pdf

Carella, Francesco. «The Governance of South–South Migration: Same or Different?», en: Crawley, Heaven y Teye, Joseph K. (eds.) *The Palgrave Handbook of South–South Migration and Inequality*. Cham: Palgrave Macmillan, 2024, p. 587-607 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_27

Cecchini, Simone y Martínez Pizarro Jorge. «International migration in Latin America and the Caribbean: a development and rights perspective». *CEPAL Review*, n.º 141 (2023) (en línea) https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ff5e4056-3997-4e19-9385-b59088ad718c/content#page=217

CSM, OIM y Mercosur IPPDH. «Relevamiento de acuerdos y declaraciones de los estados de América del Sur en los procesos regionales en materia migratoria sobre los ejes de integración sociolaboral y educación». *ONU Migración*, (18 de abril de 2024) (en línea) https://lac.iom.int/es/resources/relevamiento-de-acuerdos-y-declaraciones-de-los-estados-de-america-del-sur-en-los-procesos-regionales-en-materia-migratoria-sobre-los-ejes-de-integracion-sociolaboral-y-educacion

Dick, Eva y Schraven, Benjamin. «Regional migration governance in Africa and beyond: a framework of analysis». *German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, Discussion Paper n.º 9 (2018) (en línea) https://doi.org/10.23661/dp9.2018

Dingwerth, Klaus y Pattberg, Philipp. «Global Governance as a Perspective on World Politics», *Global Governance*, vol. 12, n.º 2 (2006) p. 185-203.

Domenech, Eduardo. «Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política». *Revista Temas de Antropología y Migración*, n.º 10 (2018), p. 110-118.

Draude, Anke. «How to capture non-Western forms of governance: In favor of an equivalence functionalist observation of governance in areas of limited statehood». *SFB Governance*, working paper series n.º 2 (enero de 2007) (en línea) https://www.files.ethz.ch/isn/44946/2007%20Working%20Paper%202%20-%20English.pdf

EAC-East African Community. *The Treaty for the Establishment of the East African Community 1999-2006*. Arusha: East African Legislative Assembly, 2002 (en línea) https://www.eala.org/documents/view/the-treaty-for-the-establishment-of-the-east-africa-community-1999-2006

Faret, Laurent; Téllez Angiano, María Eugenia y Rodríguez-Tapia, Luz Helena. «Migration Management and Changes in Mobility Patterns in the North and Central American Region». *Journal on Migration and Human Security*, vol. 9, n.º 2 (2021), p. 63-79.

Fernández-Durán, Cristina. «Las políticas europeas de migración y cooperación al desarrollo hacia el Norte de África y el Sahel». Informe África 2023. África en el nuevo escenario geopolítico, n.º 4 (2023), p. 68-86.

Fiddian-Qasmiyeh, Elena. «Recentring the South in Studies of Migration», en: Crawley, Heaven y Teye, Joseph K. (eds.) *The Palgrave Handbook of South–South Migration and Inequality*. Cham: Palgrave Macmillan, 2024, p. 47-73 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_3

Freeman, Gary. «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States». *International Migration Review*, vol. 29, n.º 4 (1995), p. 881-902.

Freier Feline y Castillo Jara, Soledad. «Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de COVID-19». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, (2021), p. 50-65.

Geddes, Andrew. «Migration Governance», en: Scholten, Peter (ed.) *Introduction to Migration Studies. An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity.* Cham: Springer Nature, 2022, p. 311-323.

Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (eds.) *The International Organization for Migration: The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

Hirsch, Alan. «Framing a study of African migration governance reform. Towards free movement». *The New South Institute*, (18 de julio de 2023) (en línea) https://southinstitute.org/publications/migration-governance-reform-first-report/

Hollifield, James. «The Emerging Migration State». *International Migration Review*, vol. 38, n. º3 (2004), p. 885-912.

Hugo, Graeme. «Governance and institutional issues in migration in Asia», en: Cheema, Shabbir; McNally, Christopher A. y Popovski, Vesselin (eds.) *Cross-border governance in Asia: Regional issues and mechanisms*. Nueva York: United Nations University, 2011, p. 24-92 (en línea) https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2506/ebrary9789280811933.pdf

Legler, Thomas. «Gobernanza Global», en: Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio González, Laura (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. México: Universidad Iberoamericana, 2021, p. 238-251.

Margheritis, Ana y Pedroza Luicy. «Is there a 'Latin American' Approach to Migration Governance». *Análisis Carolina*, n.º 16 (2022), p. 1-14.

McAuliffe, Marie y Oucho, Linda (eds.) *World Migration Report 2024*. Ginebra: IOM, 2024 (en línea) https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024

Mcauliffe, Marie y Triandafyllidou, Anna (eds.) *World Migration Report 2022*. Ginebra: IOM, 2021 (en línea) https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022

Montenegro-Braz, Adriana. «Every Man for Himself. The Regional Responses to the Venezuelan Exodus During the COVID-19 Pandemic», en: Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi (eds.) *Regional and International Cooperation in South America After COVID: Challenges and Opportunities Post-pandemic*. Londres: Routledge, 2022, p. 216-234.

Montenegro-Braz, Adriana y Villarreal Villamar, María del Carmen. «Migration Governance». *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2025, (en línea) https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-882

Muppidi, Himadeep. «Colonial and postcolonial global governance», en: Barnett, Michael y Duvall, Raymond (eds). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press (2004), p. 273-293.

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (comp.). «Las Migraciones Humanas en el Mercosur. Una mirada desde los Derechos Humanos. Compilación Normativa», 2009 (en línea) http://www.iin.oea.org/boletines/boletin4/Publicaciones/Migraciones_en_el_Mercosur-livro_nov09[1].pdf

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Glossary on Migration». *International Migration Law*, n.º 34 (2019) (en línea) https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Africa Migration Report: Challenging the Narrative», (2020) (en línea) https://publications.iom.int/books/africa-migration-report-challenging-narrative

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Asia–Pacific Migration Data Report 2022», *Asia–Pacific Regional Data Hub*, (2023) (en línea) https://publications.iom.int/books/asia-pacific-migration-data-report-2022

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Africa Migration Report. Connecting the threads: Linking policy, practice and the welfare of the African migrant», (2024) (en línea) https://publications.iom.int/books/africa-migration-report-second-edition

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Procesos Regionales Consultivos sobre Migración», (s.f.) [en línea] https://www.iom.int/es/procesos-regionales-consultivos-sobre-migracion

Opi, Bosco. «Borders recolonised – the impacts of the EU externalisation policy in Africa». *Journal of Decolonising Disciplines*, vol. 3, n.º 1-2 (2021) (en línea) https://upjournals.up.ac.za/index.php/jdd/article/view/3718

Pécoud, Antoine. «Mapping Global Migration Governance». *IMI Working Paper* n.º 183/PACES (2024) (en línea) https://www.iss.nl/en/media/2024-07-pacesworking-paper-n5-pecoudimi-n183

Querejazu, Amaya. «Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global». *Colombia Internacional*, n.º 102 (2020) p. 63-86.

Rajan, S. Irudaya y Kumar, Ashwin. «Migration, Development Within the SAARC Framework: Towards a Migration Governance Model of the Future», en: Rajan, S. Irudaya (eds.) *Migration in South Asia*. Cham: Springer, IMISCOE Research Series, 2023 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-031-34194-6_15

Ramírez, Jacques; Ceja, Iréri y Alfaro, Yolanda. «La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos? - CSM y CRM». *Periplos. Revista de investigación sobre migraciones*, vol. 1, n.º 3 (2019) p. 11-36.

Rayp, Glenn; Ruyssen, Ilse y Marchand, Katrin (eds.) *Regional Integration and Migration Governance in the Global South*. Cham: Springer, 2020.

Roger, Charles; Jordana, Jacint; Holesch, Adam y Schmitt, Lewin. «La investigación sobre gobernanza global. Explorando patrones de crecimiento, diversidad e inclusión». *Foro Internacional*, vol. 63, n.º 2 (2023) p. 213-249.

Rosenau, James N. «Governance in the Twenty-First Century». *Global Governance*, vol. 1, n.º 1 (1995), p. 13-43.

SAARC-South Asian Association for Regional Cooperation. «Charter of the South Asian Association for Regional Cooperation», 1985 (en línea) https://www.saarc-sec.org/index.php/about-saarc/saarc-charter

Shivakoti, Richa. «Asian Migration Governance», en: Rayp, Glenn; Ruyssen, Ilse y Marchand, Katrin (eds.) *Regional Integration and Migration Governance in the Global South*. Cham: Springer, 2020, p. 177-199 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-030-43942-2_8

Sinclair, Timothy. *Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2012.

Stel, Nora. «Uncertainty, exhaustion, and abandonment beyond South/North divides: Governing forced migration through strategic ambiguity». *Political Geography*, vol. 88, (2021) (en línea) https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102391

Teye, Joseph y Oucho, Linda. «Policies towards Migration in Africa», en: Crawley, Heaven y Teye, Joseph K. (eds.) *The Palgrave Handbook of South–South Migration and Inequality*. Cham: Palgrave Macmillan, 2024, p. 609-630 (en línea) https://doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_28

Villarreal, María del Carmen. «Multilateralismo, crise e migração venezuelana: o Grupo de Lima e o Processo de Quito em perspectiva comparada». *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, vol. 13, n.º 26 (2021), p. 104-140.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 195-218
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.195

Fecha de recepción: 24.09.24
Fecha de aceptación: 29.01.25

El Sur Global ante la fragmentación geoeconómica: respuestas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica

The Global South amid geo-economic fragmentation: strategic responses from Brazil, India, Indonesia and South Africa

Julieta Zelicovich
Docente e investigadora, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina); Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET (Argentina). *julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8524-9002*

Esteban Actis
Docente e investigador, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). *esteban.actis@fcpolit.unr.edu. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1485-9444*

Cómo citar este artículo: Zelicovich, Julieta y Actis, Esteban. «El Sur Global ante la fragmentación geoeconómica: respuestas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139 (abril de 2025), p. 195-218. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2025.139.1.195

Resumen: La policrisis actual –impulsada por la disputa geopolítica, la transición energética y la revolución 4.0– está redefiniendo las relaciones económicas internacionales hacia una mayor fragmentación geoeconómica. En ese nuevo orden, este artículo busca contribuir a comprender la agencia del Sur Global a través del análisis de las estrategias de inserción internacional de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica. Se sugiere que estos países han implementado estrategias sofisticadas para mantener su independencia y promover sus intereses nacionales. A través de un análisis comparado, se contrastan los instrumentos utilizados en cada caso, identificando distintas vías de acción posibles. Las conclusiones subrayan la capacidad de los países del Sur Global para incidir en el orden internacional emergente.

Palabras clave: fragmentación geoeconómica, Sur Global, globalización, orden internacional, estrategia de cobertura o *hedging*

Abstract*: The present polycrisis – driven by geopolitical wrangling, the energy transition and Industry 4.0 – is pushing international economic relations towards greater geo-economic fragmentation. Against the backdrop of that new order, this paper seeks to contribute to understanding the Global South's agency through an analysis of the international insertion strategies of Brazil, India, Indonesia and South Africa. The study suggests that these countries have implemented sophisticated strategies to maintain their independence and further their national interests. It uses a comparative analysis to contrast the instruments employed in each case, identifying various possible courses of action. The conclusions underscore the Global South countries' capacity to have an impact on the emerging international order.*

Key words*: geo-economic fragmentation, Global South, globalisation, international order, hedging strategy*

La configuración de un contexto global de policrisis (Helleiner, 2024), marcado por la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, la transición energética hacia la descarbonización –en el marco de los compromisos por el cambio climático– y la digitalización y automatización asociadas a la revolución 4.0, ha impactado significativamente en las relaciones económicas internacionales. La globalización, vista anteriormente como un proceso despolitizado basado en el institucionalismo liberal, está dando paso a un nuevo equilibrio entre la economía y la seguridad estratégica, conceptualizado mayormente como «giro geoeconómico» (Roberts *et al.*, 2019).

En ese contexto, se observa un menor dinamismo de los flujos de comercio e inversión, y una tendencia creciente a acortar las cadenas de suministro y reorientarlas hacia socios comerciales con mayor proximidad geopolítica. Así, la «fragmentación geoeconómica» emerge como resultado del creciente proteccionismo comercial, el uso geopolítico de las regulaciones de inversión extranjera directa y la implementación de subsidios asociados a la nueva política industrial (Aiyar *et al.*, 2023; Juhász *et al.*, 2023). Al respecto, mientras que la literatura académica se ha centrado en analizar las dinámicas de poder que moldean estas tendencias en el Norte Global, la manera en cómo reaccionan los países del Sur Global a ese escenario y cuál es su agencia en la nueva configuración internacional han sido menos estudiados. Este sesgo podría sugerir la existencia de una agencia determinante del Norte Global y un rol pasivo de los países del Sur frente a este escenario. Sin embargo, la literatura que ha examinado el papel de las potencias emergentes y regionales en las dinámicas geoeconómicas (Breslin y Nesadurai, 2023; Narlikar, 2021), así como sus estrategias de adaptación frente a la reconfiguración global (Aggarwal y Kenney, 2023; Fortin *et al.*, 2021; Spektor, 2023), coincide en destacar que su capacidad de agencia es mayor de lo esperado. Incluso estudios recientes han sugerido nuevos roles de los países del Sur Global como «estados conectores» en la pospandemia para el orden internacional (Gopinath *et al.*, 2024; Aiyar y Ohnsorge, 2024; Tran, 2024).

Dentro de esa discusión, este artículo busca contribuir al entendimiento de cuál es el papel de los países del Sur Global en la reconfiguración de la globalización y qué estrategias de inserción internacional aplican en el orden internacional emergente. Para ello, se ha llevado a cabo un estudio de casos múltiples –Brasil, Indonesia, India y Sudáfrica– que sugiere que, a pesar de las limitaciones estructurales, estos países han implementado estrategias sofisticadas para mantener su autonomía y promover sus intereses nacionales, combinando acciones de balanceo de riesgos geopolíticos, diversificación económica y apalancamiento sobre recursos estratégicos, y que con ello han logrado tener agencia sobre las tendencias actuales de fragmentación geoeconómica.

Para ello, en primero lugar se examina la discusión teórico-conceptual sobre la naturaleza del cambio global y la centralidad de las estrategias de inserción internacional de los países del Sur Global; a continuación, se detallan las definiciones metodológicas que guiaron el estudio de casos múltiples. En la sección «Estrategias frente a un mundo en cambio» se desarrolla el análisis empírico a partir de dos ejes: por un lado, las estrategias de

hedging y su aplicación en el contexto del conflicto en Ucrania; por el otro, las estrategias orientadas al fortalecimiento de las capacidades nacionales y al posicionamiento como «estados conectores», con especial atención a las políticas frente a los minerales críticos. Finalmente, en la última sección se presenta una discusión de los hallazgos y se exponen las conclusiones de la investigación.

Siguiendo a Hirst *et al.* (2024), cabe subrayar que en este artículo entendemos que el Sur Global no es una categoría residual, sino que abarca a países con recursos críticos e influencia global, lo que nos aleja de la visión de un «tercer mundo» carente de agencia. Partimos del concepto de que el Sur Global es una metacategoría (Haug *et al.*, 2021) que da sentido a las acciones de estos estados, incluso en ausencia de una coordinación explícita entre ellos.

La fragmentación geoeconómica y la agencia del Sur Global

El escenario internacional aparece marcado, por un lado, por una transformación de carácter geopolítico, impulsada por la competencia de poder entre Estados Unidos y China (Allison, 2017) y, por el otro, por una transformación tecnoproductiva (Bremmer, 2021). Ello responde tanto a la revolución 4.0 y los efectos disruptivos de la inteligencia artificial (IA), como a la transición energética resultado del imperativo generado por el cambio climático (Gourinchas *et al.*, 2024). Estas tendencias se refuerzan unas a las otras, lo que da lugar a un contexto de policrisis (Helleiner, 2024). En materia de relaciones económicas internacionales, este proceso está conduciendo a un escenario de fragmentación geoeconómica, un término que denota la reorientación de los flujos económicos y comerciales por motivaciones geopolíticas (Aiyar *et al.*, 2023; Gopinath *et al.*, 2024). En concreto, se estima que el comercio entre países que comparten un alineamiento geopolítico próximo crece más intensamente que el comercio entre países con diferencias geopolíticas, y que esta tendencia se profundizará en los próximos años —algo que comienza a vislumbrarse en las primeras semanas de la segunda administración de Trump en Estados Unidos. Para la economía internacional, esta fragmentación geoeconómica implica importantes costos que fomentan la reducción de la productividad y del nivel de vida (Gopinath *et al.*, 2024).

Un componente llamativo de ese contexto es la aparición de la figura de los «estados conectores» (Tran, 2024; Gopinath *et al.*, 2024; Aiyar y Ohnsorge, 2024); países del Sur Global que presentan una posición geopolítica balanceada y, en el marco de esta disposición de los flujos comerciales y de inversiones, triangulan el comercio y la inversión entre actores geopolíticamente distantes. Estos países pueden beneficiarse directamente de la desviación del comercio y la inversión en una economía mundial fracturada y, a la vez, amortiguar el

efecto negativo de la fragmentación sobre el comercio, al canalizar los vínculos entre bloques, lo que contribuye a absorber algunos de los costos negativos de un sistema marcado por la competencia geopolítica. Como resultado, en un contexto de policrisis y fragmentación, las estrategias de inserción internacional de los países del Sur Global adquieren especial relevancia: por un lado, porque el contexto internacional de cambios en el equilibrio de poder y en los riesgos internacionales hace esperable que estas estrategias se ajusten (Grano, 2023); por el otro, porque, según sean esas estrategias, estos países podrán tener una posición clave ante esa fragmentación (Gopinath *et al.*, 2024; Aggarwal y Reddie, 2024), modificando el alcance de las políticas de las potencias del Norte Global.

La competencia hegemónica es central en esa ecuación. La literatura tradicional en el campo de las relaciones internacionales considera que los cambios en la distribución de poder internacional disparan un proceso de reajuste de estrategias, entre el balanceo y el seguimiento, por parte de los países de menor poder relativo (Waltz, 1979). Mientras el balanceo alude a las estrategias que buscan contener y contrarrestar los efectos de una potencia mediante un proceso de alianzas (con otro polo de poder), el seguimiento implica la maximización de beneficios en el alineamiento con el actor poderoso, adaptándose a sus intereses. En el marco de la disputa sino-norteamericana, una tercera gran estrategia que ha cobrado relevancia en la literatura es la de cobertura o *hedging* (Tessman, 2012; Bloomfield, 2016), que se identifica con la política exterior del Sur Global (Braveboy-Wagner, 2024). Existen numerosos estudios sobre su aplicación en la región asiática y Oceanía (Ciorciari y Haacke, 2019; Kuik, 2016) y, en menor medida, en América Latina (Fortin *et al.*, 2021).

En un contexto de policrisis y fragmentación, las estrategias de inserción internacional de los países del Sur Global adquieren especial relevancia porque el contexto internacional de cambios en el equilibrio de poder y en los riesgos internacionales hace esperable que estas estrategias se ajusten; y porque estos países podrán tenir una posición clave ante esa fragmentación, modificando el alcance de las políticas de las potencias del Norte Global.

El *hedging* muestra una mezcla de opciones entre el balanceo y el alineamiento que los estados combinan a fin de mitigar los riesgos y maximizar las oportunidades, con un claro enfoque pragmático. Se trata de acciones de cobertura que los estados persiguen desarrollando relaciones sólidas con ambas potencias globales y buscando mantener abiertas vías alternativas ante la competencia hegemónica, con medidas como las siguientes: evitar alineamientos rígidos, adoptar estrategias de equilibrio o en espejo para contrarrestar riesgos, y buscar opciones alternativas frente a la incertidumbre (*fallback position*) (Kuik, 2021). El no-alineamiento activo (Fortin *et al.*, 2021), el multialineamiento (Klingebiel, 2023) y el pragmatismo económico (Bloomfield, 2016) son distintas expresiones del rango de opciones comprendidas en el *hedging*.

Aggarwal y Kenney (2023) ponderan una mezcla de estrategias para los países emergentes que combina el *hedging* con otras dos líneas de acciones: el fortalecimiento de las capacidades nacionales (*self-reliance*) y la construcción de regímenes y mecanismos de cooperación internacional. El *self-reliance* destaca la capacidad de los países de ingresos medios de fortalecer su economía y recursos militares en consonancia con el pensamiento neorrealista. En el contexto de la reconfiguración global actual, un componente central de esta estrategia es la construcción de capacidades sobre los sectores claves en la transición energética y tecnológica (Farrell y Newman, 2019; Aggarwal y Kenney, 2023), así como el fortalecimiento del control sobre eslabones tácticos de las cadenas globales de valor, que a la larga pueden transformarse en puntos de estrangulamiento o «*choke points*» (Narlikar, 2021). Respecto a la construcción de regímenes y mecanismos de cooperación internacional, esta línea de acción es complementaria a las dos anteriores y alude al papel estratégico de las instituciones internacionales. Se argumenta que los países del Sur Global pueden aprovechar mercados regionales mediante la integración económica y la coordinación de políticas en el marco del reequilibramiento global (UNIDO, 2024); asimismo, pueden formar coaliciones para equilibrarse externamente y desarrollar ciertas narrativas frente a la reconfiguración de la globalización (Narlikar, 2021).

Estas acciones combinadas son mecanismos que sustentan el reposicionamiento de algunos actores del Sur Global en el contexto emergente. A partir de las mismas no solo se busca incrementar el «poder como autonomía» (poder para resistir presiones externas), sino también, el «poder como influencia» (poder para moldear preferencias y conductas), de acuerdo a Cohen (2015).

Diseño metodológico

Para analizar cuál es el papel del Sur Global en la reconfiguración de la globalización y cuáles son las estrategias de inserción internacional que los estados que lo componen aplican, recurrimos a un estudio de casos múltiples. Seleccionamos cuatro países, Brasil, Indonesia, India y Sudáfrica, que reúnen las condiciones de países de ingresos medios, con estructuras productivas complejas, una política exterior con tradición de involucramiento en los asuntos globales, y con experiencias de liderazgo regional. Todos ellos son considerados referentes del Sur Global y expresan no solo una construcción narrativa alternativa al «Norte Global» en materia económica, sino también política, siendo señalados como actores claves en el devenir de la competencia entre grandes potencias (Kupchan, 2024).

Siguiendo el marco conceptual antes mencionado, consideramos las estrategias de inserción internacional a partir de dos conjuntos de acciones claves: el *hedging* y la construcción de capacidades nacionales. En el primero de estos grupos rastrearemos y siste-

matizaremos los principales mecanismos de alineamiento geopolítico y geoeconómico de los casos estudiados, tomando como indicador de los matices y similitudes de las estrategias de *hedging* el posicionamiento respecto del conflicto en Ucrania, considerado un *proxy* de la conflictividad entre Estados Unidos y China (Belo y Rodríguez, 2023). Para la operacionalización del fortalecimiento de capacidades nacionales, tomaremos en cuenta los enfoques predominantes en materia de la inserción productiva internacional y el abordaje de las industrias estratégicas, especialmente la política hacia los minerales críticos. En ambas estrategias examinaremos la alusión a la diplomacia en organismos internacionales, cuando esta se produjo.

El relevamiento empírico se sustentó en el rastreo de documentos oficiales y discursos gubernamentales, en los sitios web oficiales de las agencias de gobierno de los países en cuestión mediante términos de búsqueda claves asociados al marco teórico expuesto supra. De manera secundaria, estos materiales fueron complementados con datos estadísticos, consultas a expertos y fuentes periodísticas para aclarar algunos episodios teóricamente significativos. En cuanto al recorte temporal, el estudio se ha centrado en el período 2017-2023, ya que consideramos que los lineamientos de la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2017 (primera Administración de Donald Trump) precipitaron una lectura geopolítica de la globalización, al provocar cambios que actuaron como disparadores de una nueva estrategia de posicionamiento internacional del Sur Global. Para la sistematización de la evidencia empírica, delimitamos el estudio hasta 2023, considerando secundariamente episodios relevantes de 2024.

Estrategias frente a un mundo en cambio

Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica han enfrentado la necesidad de ajustar sus tradiciones de política exterior ante el contexto de policrisis y fragmentación geoeconómica, buscando un nuevo reposicionamiento en el orden internacional. En este proceso, han ido adoptando estrategias de reducción de riesgos y cobertura (*hedging*), construcción de capacidades nacionales, así como participación en instituciones de gobernanza económica; y, aunque todos han seguido estos lineamientos, cada país lo ha hecho con diferentes matices y combinaciones.

Estrategias de *hedging*

Si bien el *hedging* ha sido la respuesta predominante de los países del Sur Global al contexto emergente, el estudio de los casos lleva a reconocer que la distinta sensibilidad a la fragmentación geoeconómica y los diferentes grados de vulnerabilidad ante la dis-

puta geopolítica, han impulsado matices –incluso si los cuatro tienen puntos en común dentro del no-alineamiento[1]–.

En Brasil, la fragmentación geoeconómica y la estructura productiva y comercial impidieron los deseos del Gobierno de Bolsonaro (2019-2023) de retomar el paradigma americanista de la política exterior y aplicar una estrategia de seguimiento con Washington. Cuando Bolsonaro se mostró a favor de la exclusión de empresas chinas de las licitaciones por la tecnología del 5G, Beijing aplicó represalias comerciales que afectaron, por ejemplo, los envíos de reactivos para la fabricación de vacunas en plena pandemia. Brasil tiene una condición estructural que le obliga a tener un punto de inflexión o posición *pivot* (Kalout y Guimarães, 2022) frente a la disputa entre Estados Unidos y China. Si, por un lado, es una pieza clave del diseño estratégico-militar hemisférico de Washington, por el otro sus negocios están cada vez más concentrados en Beijing. A modo de ejemplo, mientras Lula viajó a Beijing, en abril de 2023, al poco de iniciar su nuevo mandato para profundizar los vínculos económicos con China, el comandante del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Brasil viajaba a Miami para visitar el Comando Sur de Estados Unidos. En el hemisferio occidental, la potencia sudamericana ejemplifica lo señalado por Aggarwal y Kerney (2023), al «cubrir» sus apuestas cooperando con ambas superpotencias para evitar verse arrastradas en la conflictividad global. Mientras el tablero económico y el estratégico no se crucen, Brasil puede desplegar el *hedging* sin dificultades, aunque, en caso contrario, suele primar la pertenencia occidental. De ahí que estas limitaciones llevan a un *hedging* más blando y débil (proclive a Occidente) que el que observamos en los otros casos.

En el caso de la India, el *hedging* ha sido más «puro», ya que en los últimos años ha desplegado una estrategia activa de «multialineamiento» (Hall, 2019) que ha estado condicionada por la mayor presencia de Washington (geopolítica) y Beijing (geoeconómica) en el Indopacífico. La estrategia de *hedging* de Nueva Delhi puede ser resumida en dos pilares: a) mantener acuerdos plurilaterales con China para asegurar intereses diplomáticos y principalmente económicos (como BRICS, o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura [AIIB, por sus siglas en inglés]), y b) unirse a las asociaciones minilaterales forjadas por Estados Unidos y sus aliados para contrarrestar los desafíos chinos en su contexto geográfico contiguo (Quad, IPEF, 2+2 Ministerial Dialogue)[2] (Yoshimatsu, 2022). A diferencia de

1. Cabe notar que India e Indonesia son fundadores del Movimiento de No Alienados en 1961, Sudáfrica se incorporó en 1994 y Brasil es miembro observador.
2. El Quad (Diálogo de Seguridad Cuadrilateral) es un foro estratégico informal entre Estados Unidos, Japón, Australia e India; el IPEF, *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* o Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad, fue creado por Joe Biden en 2022 e incluye a Australia, Brunei, Fiji, India, Indonesia, Japón, la República de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; y el 2+2 Ministerial Dailogue es una cumbre diplomática que se lleva a cabo todos los años desde 2018 entre Estados Unidos e India.

Brasil, India tiene una mayor relevancia geopolítica en el contexto del contrapeso a China, lo que fortalece su estrategia. De hecho, su intento de mantener simultáneamente vínculos bilaterales con China[3] y Estados Unidos no implicó perder márgenes de autonomía para discrepar, e incluso tensionar, las relaciones comerciales. China representa el 17% de sus importaciones totales de bienes y, además, es el principal inversor extranjero en su economía. Además, por ejemplo, Nueva Delhi ha decidido no sumarse al acuerdo comercial Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) temiendo que la reducción de sus aranceles sobre los productos chinos agrave su enorme déficit comercial con este país. A su vez, la autonomía comercial también se dio con Estados Unidos –principal destino de sus exportaciones– al no firmar el pilar comercial del Marco Económico Indopacífico para la Prosperidad (IPEF, por sus siglas en inglés) dadas las reticencias sobre algunos de sus componentes, como la elaboración de normas de alto nivel sobre economía digital, incluidos los flujos de datos transfronterizos y la localización de datos, así como las cuestiones laborales y medioambientales.

Frente a la fragmentación geoeconómica y la disputa geopolítica actual, los países del Sur Global tienen agencia y, para ello, se valen de estrategias de inserción internacional cada vez más sofisticadas.

En el caso de Sudáfrica, su política hacia las dos superpotencias ha sido conceptualizada, al igual que en el caso de India, como un multialineamiento (Klingebiel, 2023). Esto ha llevado a la construcción de una red de acuerdos tanto con Estados Unidos como con China, en un esfuerzo de minimizar riesgos y maximizar oportunidades. Por ejemplo, Sudáfrica es al mismo tiempo miembro de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, por sus siglas en inglés), iniciativa de diplomacia económica insignia de Estados Unidos en la región; y de la Iniciativa la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), promovida por China; además, forma parte tanto de los BRICS como del G-20. Con ambos actores sostiene vínculos institucionales, que replican compromisos semejantes con uno y otro. Sin embargo, existen tensiones, especialmente porque este *hedging* es percibido en Estados Unidos como una política más afín a China (Gavin, 2024). En términos económicos China ha superado a Estados Unidos y se ha posicionado como principal socio comercial de Sudáfrica, lo que explica el 11,3% de sus exportaciones. Estados Unidos ha quedado en segundo lugar, con el 7,6%. En términos de política internacional, Sudáfrica se ha mantenido ajena a las presiones estadounidenses frente a los distintos conflictos internacionales, y ha rechazado la imposición unilateral de sanciones. Ha mantenido posiciones autónomas en el marco de los principios de Naciones Unidas y otros compromisos

3. Las relaciones con China se deterioraron por controversias territoriales. En 2020 existieron un conjunto de enfrentamientos militares continuos entre China e India en la zona denominada Aksai Chin, en el Himalaya.

internacionales, como la Convención contra el Genocidio (Gobierno de Sudáfrica, 2024), incluso cuando esto le llevó a contraponer posiciones con Washington, siendo un punto de tensión el desarrollo de ejercicios militares conjuntos con Rusia. Como se verá en el caso de la guerra en Ucrania, así como en el distinto posicionamiento en la guerra de Israel en Gaza (Fabricius, 2024), estas tensiones han sido superadas mediante una diplomacia activa que se apoya en la interdependencia económica. A fin de cuentas, el país sudafricano tiene más de 600 empresas multinacionales estadounidenses en su territorio, y es el mayor socio comercial de Estados Unidos en la región. Algo semejante ocurrió con las licitaciones de 5G, donde –a pesar de las protestas de Washington– Sudáfrica avanzó con la licitación con Huawei (Barlett, 2023), sin intentar complacer las presiones de Estados Unidos como sí lo hizo Brasil

Para Indonesia, el despliegue de una política exterior «independiente y activa» (Yan, 2023) ha dado marco a la estrategia de *hedging*. Yakarta ha reequilibrado su membresía a la BRI, con su participación dentro de la propuesta estadounidense dirigida a la región, el IPEF; se ha incorporado como miembro del AIIB, en convergencia con el apoyo a las instituciones financieras de Bretton Woods (Jang, 2022). En 2023, el Gobierno de Joko Widodo rechazó el ingreso al grupo BRICS para mantener una posición neutral respecto de la disputa Estados Unidos-China (Umar, 2023). Posteriormente, con el cambio de gobierno, Indonesia revisó esta posición y, bajo la Presidencia de Prabowo Subianto, Indonesia impulsó la solicitud de ingreso a la OCDE, en 2024, y a la vez, el ingreso en la segunda ampliación del BRICS, en enero 2025, fortaleciendo así la estrategia de *hedging*. Durante todo el período, el país además priorizó a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) como un espacio clave en la estrategia de *hedging* (Ardhani *et al.*, 2023). Mientras que en la relación con China ha primado el pragmatismo económico, el vínculo con Estados Unidos ha tendido a incorporar elementos de posicionamiento estratégico en la cooperación militar, especialmente en la región del Mar de China Meridional (Fortuna Anwar, 2022). Destacan aspectos como la jerarquización del vínculo entre Washington y Yakarta al nivel de la Asociación Estratégica Integral (*Comprehensive Strategic Partnership*), en 2023, la participación de Indonesia en la Iniciativa de Seguridad Marítima del Indopacífico (*Indo-Pacific Maritime Security Initiative*), así como la ampliación de varios programas de cooperación (Dolven, 2024). De este modo, semejante al caso brasilero, ha tendido a priorizar la agenda político-militar con Washington y la agenda económica con Beijing.

La guerra en Ucrania como un *test-case* para la agencia del Sur Global

La guerra en Ucrania es un buen ejemplo para considerar, en términos empíricos y comparados, la reacción de estos cuatro países en materia de *hedging* frente a un mismo desafío del escenario internacional, en tanto en cuanto este conflicto ha sido leído en las capitales europeas y norteamericanas dentro de un eje Occidente-no Occidente. Los

cuatro mantuvieron posturas de no-alineamiento y buscaron dar una salida positiva al conflicto sin convalidar las sanciones unilaterales.

En el caso de Brasil, la guerra ha sido el principal ejemplo de la necesidad de evitar un acoplamiento con potencias externas. Tanto con el Gobierno de Bolsonaro, primero, como con el de Lula, Brasil, después, ha resistido las presiones de Occidente de romper con Moscú, ya sea por los intereses económicos o por los deseos de tener voz y peso en la búsqueda de la paz (Ricupero, 2024). Garantizar el acceso a los fertilizantes importados de Rusia y Bielorrusia es un tema especialmente sensible para Brasil (Belém Lopes y Vázquez, 2024). Brasil ha entendido desde el primer momento de la guerra que la materialización de la *weaponization* de la interdependencia es contraria al interés nacional (Krause, 2024). Sin embargo, dado sus condicionamientos geográficos y sus compromisos estratégicos con Washington, Brasilia fue el único miembro BRICS que condenó repetidamente la invasión de Rusia en las votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, mostrando que el complejo juego de equilibrios no es idéntico en el Sur Global. A su vez, con la llegada de Lula Da Silva en enero de 2023, el país intentó –sin éxitos– desplegar un rol de mediador en el conflicto, señalando la necesidad de que poderes emergentes puedan crear una mesa negociadora.

Para India, la guerra en Ucrania ha puesto en valor la estrategia de multialineamiento. A pesar de las presiones de Estados Unidos y Occidente, la Administración de Narendra Modi ha aprovechado el desacople energético de Moscú con Europa para importar petróleo barato desde Rusia sin degradar nunca el vínculo bilateral. Simultáneamente, ha fortalecido la cooperación militar con Estados Unidos en el Indopacífico, y avanzado hacia una diversificación de los proveedores de armas, dada la fuerte concentración de sus compras a Rusia[4]. En junio de 2023, India y Estados Unidos firmaron un acuerdo para que General Electric fabricara motores en India para propulsar sus aviones de combate, la primera concesión estadounidense de este tipo a un país no aliado. Cabe recordar que India se abstuvo en las distintas votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas de condena a la invasión de Rusia en territorio ucraniano. Modi parece vincular cuestiones entre su posicionamiento frente a la guerra en Ucrania y el abordaje de otros conflictos estratégicos en su política exterior, dado que la neutralidad rusa es clave en la disputa fronteriza en el Himalaya con China. India y Rusia han duplicado sus pagos en moneda nacional (rupia-rublo) desde el año pasado, a pesar de las distintas sanciones financieras y monetarias de Estados Unidos y la Unión Europea (Financial Times, 2024). En julio de 2024, Modi visitó Moscú, después de cinco años, lo que representó un fuerte gesto simbólico para Occidente.

4. Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), Rusia suministró el 65% de las compras de armas de India, por valor de más de 60.000 millones de dólares, durante las dos primeras décadas del siglo XXI.

En consonancia con su posición tradicional –y en conjunto con la de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC, por sus siglas en inglés)–, Sudáfrica definió una postura neutral frente al conflicto, entendida como un no-alineamiento activo. Esto implicaba una posición en la que el país no condonaba el uso de la fuerza y la violación al derecho internacional, pero que a la vez no tomaría posiciones contrarias a Rusia[5], lo que generó críticas en Occidente (Chivvis *et al.*, 2023). Durante el transcurso de la guerra se produjeron situaciones de tensión especialmente con Estados Unidos debido a este posicionamiento. Pretoria mantuvo ejercicios militares conjuntos con Rusia, desarrolló un sistema de pagos en moneda local en el marco del BRICS, incluyendo a Rusia (aunque no variaron los volúmenes de exportaciones e importaciones), y fue acusada por Estados Unidos de proveer armas a Rusia (ibídem). La Cumbre del BRICS en Sudáfrica en 2023 generó debates puesto que, de asistir Vladímir Putin, Sudáfrica se habría visto obligada a proceder a su arresto en el contexto de sus obligaciones internacionales en el marco del Estatuto de Roma. En función de su rol «constructivo» en el sistema internacional y para legitimar su posición[6], Sudáfrica intentó una mediación entre las partes en conflicto, desarrollando una misión de paz en julio de 2023[7]; y esto tuvo un efecto positivo en su relación con Estados Unidos (Mak, 2024). El *hedging* terminó retroalimentando la propia agencia de Pretoria en el sistema internacional.

Por su parte, la política exterior «independiente y proactiva» de Indonesia también se puso en juego en el caso de la guerra en Ucrania. Indonesia, al igual que otros países del Sur Global, se abstuvo de mantener una posición prooccidental, lo que no significó acercarse al frente ruso, sino desarrollar una postura propia, resaltando la solidaridad del Sur Global (Sebastian y Priamarizkim, 2024). Inicialmente, desde la Presidencia del G-20, el país lo manifestó con el llamamiento a la disposición de mecanismos para el restablecimiento de las cadenas de valor de alimentos y energía interrumpidas por la guerra. Posteriormente, en junio de 2022, Indonesia realizó una propuesta de mediación frente al conflicto, siendo inclusive el primer país en hacer una visita oficial a Putin desde el inicio de la guerra. En 2024, en el contexto de la Conferencia de Paz convocada en Suiza[8], el archipiélago se abstuvo, reforzando una postura propia frente a la construcción del proceso de paz (Jakarta Globe, 2024). De manera semejante al conjunto de los casos aquí analizados, este país buscó marcar su propia agencia dentro del conflicto, a la vez que con sus acciones terminó, a la postre, estableciendo límites sobre los efectos de las acciones dispuestas por el G-7 en el marco del conflicto.

5. Sudáfrica sostiene un vínculo especial con Rusia, por su papel como opositor al *apartheid* (Mputing, 2021).
6. Entrevista a Gustavo de Carvalho, comunicación personal, 28 de junio de 2024.
7. Tradicionalmente, Sudáfrica le otorgó importancia a la mediación de los conflictos, como parte de su experiencia de salida del *apartheid*.
8. En la Cumbre sobre la paz en Ucrania participaron más de 50 líderes mundiales y tuvo lugar cerca de Bürgenstock, en Suiza, los días 15 y 16 de junio de 2024.

La construcción de capacidades nacionales y el posicionamiento estratégico como «estados conectores» frente a la fragmentación

El escenario de fragmentación geoeconómica ha implicado un regreso de la política industrial en el mundo (Juhász *et al.*, 2023). Para los países de ingresos medios del Sur Global, esto ha generado oportunidades, como la relegitimación del espacio de políticas para revertir los procesos de desindustrialización relativa de estos países; pero también desafíos. Los cuatro casos estudiados han buscado identificar aquellos sectores claves sobre los cuales podrían escalar en las cadenas de valor y convertirse en *conectores* frente a la fragmentación.

El Gobierno de Lula lanzó el programa *Nova Indústria Brasil* con el objetivo de apalancar la descarbonización, la transición energética y aprovechar las oportunidades que brinda el nuevo contexto global. La idea de intentar mostrarse como conector se puede observar tanto en la dimensión financiera como productiva. Mientras la expresidenta Dilma Rousseff comanda el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) del BRICS, entidad crediticia sino-céntrica, la *U.S. International Development Finance Corporation* (DFC) eligió a Brasil para abrir su primera oficina en América Latina. Estas acciones muestran la capacidad del país como potencial articulador. En la esfera productiva, ante la elevación de aranceles por parte de Brasilia, en julio de 2023 la firma china BYD comenzó a construir una ensambladora de automóviles eléctricos en el polo industrial de Camaçari (en el estado de Bahía), siendo la primera inversión de ese tipo por parte de BYD en toda América Latina. Sorpresivamente, en el programa industrial no se integra al Mercosur, bloque regional insignia de Brasil. Es menester observar en este sentido que la interacción de Brasil con su región es mucho menos expresiva de lo que se espera de un país ancla o una potencia regional, y el problema va más allá de cualquier agente o agencia, es estructural (Scholvin y Malamud, 2020).

Respecto a India, uno de sus grandes desafíos en la fragmentación se relaciona con la necesidad de robustecer su competitividad industrial-manufacturera. El Gobierno de Modi ha implementado políticas industriales para poder insertarse en distintas cadenas globales de valor (CGV), en un contexto de baja participación por parte de firmas indias (Ray y Thakur, 2024). En 2020, el Gobierno lanzó la *Production Linked Incentive* (PLI), una iniciativa estratégica destinada a promover la fabricación nacional y reducir la dependencia de las importaciones. El programa ofrece incentivos financieros a las empresas que operan en sectores específicos como el del automóvil, el textil, el farmacéutico y el de los componentes electrónicos (Wandhe, 2024). Además, en el marco de la Presidencia del G-20 en 2023, el país se adhirió al *India-Middle East Europe Economic Corridor* (IMEC), una iniciativa de infraestructura (física y digital) entre India, la Península

Arábiga[9] y Europa, y de la que participan Francia, Alemania, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos. India comienza a ser un ejemplo de las oportunidades que da el fin del *engagement* entre Estados Unidos y China (Subramanian, 2024), sobre las cuales se monta la nueva política industrial. La estrategia de *de-risking* de muchas firmas estadounidenses tienen a India como lugar de relocalización de algún segmento productivo, pero siempre pensando en abastecer el mercado chino. Apple expandió sus operaciones productivas en el país y Tesla anunció que tiene en carpeta una importante inversión. De manera incipiente, India comienza a jugar un rol como conector en el contexto de fragmentación.

Para Sudáfrica, el escenario de policrisis ha sido disruptivo en los planes de política industrial, exhibiendo las vulnerabilidades del país especialmente en los costos de infraestructura energética y logística. Sin embargo, el posicionamiento geopolítico desde el no-alineamiento ha sido también visto como una oportunidad. Frente a la fragmentación, Sudáfrica ha comenzado a presentar una narrativa para posicionar al país como un Estado conector, alternativo al *decoupling* (DTIC, 2024). Para ello ha fortalecido la diplomacia económica con Estados Unidos y China y ha buscado apalancarse sobre su posicionamiento estratégico internacional. Por ejemplo, Pretoria destaca la importancia de su «conectividad» a partir de los acuerdos de comercio e inversión que posee, de sus industrias estratégicas y de su posicionamiento como principal economía en el continente, con una tradición de no-alineamiento (Qobo, 2024). En industrias estratégicas como los vehículos eléctricos, Sudáfrica comienza a articular comercio e inversiones entre China y los mercados de Europa y Estados Unidos. Al igual que en el caso de Brasil, la firma china BYD ha hecho anuncios de inversión, alentando las ambiciones de «Estado conector» del Gobierno de Cyril Ramaphosa (Bloomberg News, 2024). Esta estrategia se ha complementado por una apuesta por la región, con el Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano (AfCFTA, por sus siglas en inglés) como espacio prioritario. La región es percibida en los discursos oficiales como una oportunidad para

Los condicionantes sistémicos generan en ese marco un fuerte incentivo hacia las estrategias de *hedging*, que adquieren carácter estructural para este tipo de países. Dado el dinamismo de los procesos en curso, apostar a un posicionamiento pasivo y *statuquoista* no parece una opción viable ni deseable para estos países.

9. La participación de Riad y Abu Dhabi es importante dado su peso geopolítico y la disponibilidad de grandes recursos financieros. Ambas naciones son nuevos miembros del BRICS, compartiendo con India una doble pertenencia en instancias que buscan ofrecer bienes públicos: BRICS (sinocéntrico) e IMEC (Occidente-céntrico).

el crecimiento de los productos con mayor valor agregado y como espacio central para la resiliencia del país frente a la fragmentación geoeconómica imperante. Desde esa línea se identifican acciones destinadas a generar mecanismos de cooperación en áreas estratégicas como minerales críticos o de diversificación de riesgos mediante el Sistema Panafricano de Pagos y Liquidación (PAPSS, por sus siglas en inglés).

En el caso de Indonesia, su posicionamiento geográfico clave le ha permitido ser reconocido como uno de los grandes estados conectores en la fragmentación geoeconómica global, junto con México, Marruecos, Polonia y Vietnam (Tran, 2024). Si bien no tiene un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, forma parte del IPEF y posee otros 16 acuerdos comerciales con ASEAN como plataforma articuladora central (Syarip, 2020). Además, está en un punto geográfico estratégico, configurándose como un nodo clave del sistema de comercio actual. Desde ese lugar, Indonesia ha desarrollado acciones de promoción y atracción de inversión extranjera directa (IED), buscando inicialmente los capitales chinos y luego diversificando hacia Occidente. Grandes compañías como BYD o Microsoft anunciaron importantes inversiones en el país en 2024. Las acciones de Indonesia tuvieron como principal correlato un incremento de la participación de Beijing en comercio e IED, lo que, al desplazar a la industria local, generó también dificultades. El rol de conector ha tenido así vaivenes. De hecho, alineándose con Occidente, en 2024 el archipiélago anunció la implementación de medidas arancelarias extraordinarias, de hasta 200%, contra productos de origen chino (Strangio, 2024).

Minerales críticos y posicionamiento estratégico

Un ejemplo más concreto de la agencia del Sur Global frente a la fragmentación geoeconómica lo encontramos en el sector de minerales críticos. Los cuatro actores han adoptado estrategias de fortalecimiento de capacidades nacionales sobre estos recursos.

En lo que respecta a Brasil, que cuenta con las terceras reservas más grandes del mundo de tierras raras, además de ser un actor importante en minerales críticos para la transición energética, la creación de capacidades en esa materia ha sido la pieza central de la *Nova Indústria Brasil*, apostando por subsidios y por la atracción de IED. Se observa una estrategia de *multi-players* del sector privado a la hora de buscar y captar inversiones, con un objetivo de aumentar la oferta sin importar el origen del capital. Por ejemplo, BYD negocia desde mediados del 2024 para adquirir Sigma Lithium, la mayor minera de litio de Brasil. Por su parte, la australiana Meteoric Resources adquirió un proyecto de tierras raras en el estado de Mina Gerais (Caldeira Project) con financiamiento del *US Export-Import Bank*. A su vez, la firma brasileña Vale pretende duplicar su capacidad de producción de cobre para 2028 en las minas de Salobo y Sossego. Durante 2024, Brasil y Estados Unidos buscaron negociar un acuerdo sobre minerales críticos, infraes-

tructura y cadena de suministro que, de concretarse, marcaría un claro posicionamiento estratégico de Brasil de acomodamiento al interés de Estados Unidos de buscar la diversificación de la cadena de suministros en relación con China[10].

Con relación a las capacidades nacionales, India cuenta en materia de tierras raras con la empresa estatal Indian Rare Earths Limited (IREL), que se dedica a la minería y refinamiento de estos elementos. El país es el quinto en reservas a nivel mundial, pero es un modesto productor. La firma pretende cuadruplicar su capacidad de minería para 2030. Un ejecutivo de IREL señaló que en el futuro la no disponibilidad de estos materiales puede frenar la consecución de los objetivos de energía limpias para India (Bloomberg News, 2023). La preocupación por la ruptura de las cadenas de suministro es clara, lo que muestra la necesidad de contar domésticamente con esos recursos. Dada la sensibilidad estratégica del tema, la cooperación con Estados Unidos es central. Ambos países negociaron en octubre de 2024 un acuerdo bilateral sobre el fomento de la cooperación en minerales críticos para impulsar una asociación en las cadenas de suministro de grafito, galio y germanio, minerales que China prohibió exportar. Asimismo, India y Australia firmaron en 2022 el *Australia-India Critical Minerals Investment Partnership* con el objetivo de que inversiones de capitales indios puedan explotar los yacimientos de minerales en Australia. Estos hechos confirman la voluntad y capacidad de la India de jugar un papel activo e influyente en la materia a nivel regional, siempre encuadrados en su inclinación en temas estratégicos con sus aliados del Indopacífico.

Sudáfrica entendió que el fortalecimiento de capacidades nacionales en el sector minero resultaba clave en este escenario. En 2022, aprobó la *South Africa's Exploration Strategy for the Mining Industry*, un plan estratégico tanto para la transición energética y la descarbonización como para la digitalización. El objetivo es aumentar la competitividad del sector minero, que representa el 8,2% del PIB, atrayendo capitales para diversificar la explotación, pasando del oro, diamantes y carbón a minerales claves para la transición energética. Estas acciones se proyectaron en la inserción internacional del país. Por ejemplo, en la relación con Estados Unidos, Sudáfrica ha buscado generar apalancamiento como proveedor de estos minerales, aprovechando la renovación de la AGOA. Se destaca la firma de principios compartidos con Estados Unidos (Departamento de Estado, 2023) y las frecuentes misiones diplomáticas de alto nivel enfocadas en el sector minero (ibídem, 2024; Bavier, 2024). A nivel multilateral, Sudáfrica ha promovido la creación de un Panel de Minerales Críticos para la Transición Energética en Naciones Unidas y ha impulsado el desarrollo de una estrategia africana para estos recursos, lanzando la *African Green Minerals Strategy* y estableciendo la Comisión de Minerales.

10. Al momento de publicación de este artículo (marzo-abril de 2025), las negociaciones seguían abiertas.

En el caso de Indonesia, la construcción de capacidades nacionales es central en la estrategia frente a minerales críticos. El «nacionalismo de recursos», que comenzó en 2009, cobró mayor relevancia con la disputa tecnológica entre Estados Unidos y China. Mediante la prohibición a las exportaciones de níquel y la incorporación de ciertos requerimientos asociados a la IED, Indonesia ha buscado transformar su economía desde un exportador de materias primeras a uno de manufacturas de complejidad mayor, dentro de las cadenas del acero y de las baterías de litio (Verico, 2023). Complementando la política económica, el país ha recurrido a mecanismos institucionales y regionales para la estrategia de minerales críticos. Por ejemplo, impulsó la introducción de disposiciones sobre cooperación en minerales críticos dentro del Pilar 1 del IPEF (KKBP, 2023). Con una lógica similar, en 2022 propuso crear una organización de países productores de níquel. En la Presidencia del G-20 de 2022, priorizó la agenda de la transición energética y un abordaje integral del desarrollo desde un enfoque del Sur Global.

Conclusiones y reflexiones finales

Los casos analizados confirman los dos supuestos iniciales: frente a la fragmentación geoeconómica y la disputa geopolítica actual, los países del Sur Global tienen agencia y, para ello, se valen de estrategias de inserción internacional cada vez más sofisticadas.

Una primera inferencia de los casos empíricos estudiados sugiere que el no-alineamiento ha sido un posicionamiento compartido, aunque no uniforme, entre los países del Sur Global. Mientras que los cuatro han buscado mantener una posición de acercamiento simultáneo hacia Estados Unidos y China, maximizando oportunidades y minimizando costos mediante el *hedging*, encontramos algunas diferencias entre los casos. En términos relativos, Brasil se ha inclinado más hacia las posiciones de Occidente, mientras que India, Indonesia y Sudáfrica han sostenido un *hedging* más atado al multialineamiento. Las diferencias entre los países en la guerra en Ucrania ilustran este punto. Entre las posibles causas, el estudio identifica el condicionamiento que genera el determinante geográfico sobre las acciones, siendo clave en Brasil la pertenencia geográfica al hemisferio occidental. También emergen como variables relevantes la política doméstica y la polarización ideológica en el propio sistema político y, en tercer lugar, un cierto *path-dependence* atado a los vínculos históricos previos con las distintas potencias. Se requieren investigaciones futuras para testear el alcance y relevancia de cada una de estas variables sobre la estrategia de *hedging*.

En la dimensión económica, encontramos más coincidencias que diferencias. Nuestros hallazgos llevan a subrayar que la fragmentación geoeconómica puede ser también una oportunidad para el Sur Global. El tamaño de los mercados, la posesión de recursos estratégicos y el posicionamiento geopolítico han sido tres factores que en los casos estudiados llevaron a que pudieran desarrollarse estrategias de diversificación de riesgos y de

apalancamiento. Indonesia ha sido exitosa capitalizando su ubicación geográfica y sus acuerdos comerciales para articular cadenas de valor entre China y Occidente. India está comenzando a emerger como un destino atractivo para empresas estadounidenses que buscan diversificar sus cadenas de suministro. Brasil, a pesar de su potencial, enfrenta desafíos internos que busca revertir con una nueva política industrial. Sudáfrica está desarrollando gradualmente una narrativa de «Estado conector». En términos sistémicos, la consolidación de este papel resulta especialmente relevante para el devenir económico internacional, canalizando comercio e IED entre bloques geopolíticos.

A pesar de los desafíos que plantea la fragmentación geoeconómica, concluimos que estos países están aprovechando la transformación del orden internacional para redefinir su lugar en el mundo y aumentar su influencia en la gobernanza global. Su éxito en este empeño dependerá de su capacidad para superar sus limitaciones en la gobernanza interna, fortalecer la cooperación regional y articular alianzas estratégicas con otros actores globales. Los condicionantes sistémicos generan en ese marco un fuerte incentivo hacia las estrategias de *hedging*, que adquieren carácter estructural para este tipo de países. Dado el dinamismo de los procesos en curso, apostar a un posicionamiento pasivo y *statuquoista* no parece una opción viable ni deseable para estos países. El orden internacional emergente ofrece espacio de políticas para estrategias autonómicas de aquellos estados que sepan leer correctamente cuáles son los intersticios de vulnerabilidad y de oportunidad que existen en la fragmentación geoeconómica.

A pesar de los desafíos que plantea la fragmentación geoeconómica, concluimos que los cuatro países estudiados (Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica) están aprovechando la transformación del orden internacional para redefinir su lugar en el mundo y aumentar su influencia en la gobernanza global.

El resultado del estudio de casos múltiples pone de manifiesto que estos rasgos son compartidos aún en diversas geografías del Sur Global, con distintas capacidades materiales y bajo gobiernos de distinto perfil ideológico. Al controlar las variables por los desafíos compartidos por los casos estudiados, hemos podido evidenciar cómo se concretan en la práctica las generalidades observadas. El trabajo contribuye así a entender mejor el alcance y los matices de la agencia de los países del Sur Global. Consideradas en su conjunto, estas observaciones alientan la importancia de continuar profundizando estudios que incorporen este tipo de perspectivas para comprender de manera holística el proceso de transformación en curso sin caer en sesgos ni reduccionismos.

El dinamismo que exhibe el escenario internacional y el hecho de centrarse en cuatro casos de estudio marcan limitaciones a las conclusiones del artículo. Los sucesos del segundo semestre de 2024 y comienzos de 2025, con el inicio de la nueva Presidencia de Donald Trump en Estados Unidos y un uso recrudecido de la coerción económica por parte de Washington, disparan interrogantes respecto de la continuidad y sostenibilidad de las es-

trategias hasta aquí revisadas. ¿Cuál es el impacto de la profundización de los componentes disruptivos del sistema internacional sobre las estrategias de los países del Sur Global? Es decir, nuestros hallazgos, ¿son contingentes a la particular coyuntura 2017-2023 o pueden mantenerse en un contexto internacional más restrictivo? Nos preguntamos hasta qué punto un alejamiento de los países del Norte Global de las políticas de transición energética quitarían –o no– potencia al fortalecimiento de capacidades sobre la base de minerales críticos; o cómo afectará una mayor presión comercial de Estados Unidos sobre sus aliados en la búsqueda de muchos países del Sur Global de posicionarse como estados conectores. Por otra parte, cabe subrayar la importancia de avanzar en el estudio respecto del peso de las variables domésticas, algo que ha quedado fuera del alcance del estudio aquí desarrollado debido a limitaciones de espacio. Es necesario analizar más profundamente cómo afecta la polaridad doméstica de los sistemas políticos de estos países a sus estrategias de inserción internacional. Los cambios de posición observados en el caso de Indonesia y de Brasil sugieren que este es un punto relevante.

Referencias bibliográficas

Aggarwal, Vinod y Kenney, Margaret (eds.) *Great Power Competition and Middle Power Strategies: Economic Statecraft in the Asia-Pacific Region*. Cham: Springer Nature, 2023.

Aggarwal, Vinod y Reddie, Andrew. «Searching for global equilibrium: How new economic statecraft undermines international institutions». *Asia and the Global Economy*, vol. 4, n.º 1 (2024) (en línea) https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667111523000233

Aiyar, Shekhar; Chen, Jiagian; Ebeke, Christian; Garcia-Saltos, Roberto, Gudmundsson, Tryggyi; Ilyina, Anna; Kangur, Alvar; Kunaratskul, Tansaya; Rodriguez, Sergio; Ruta, Michele; Schulze, Tatjana; Soderberg, Gabriel y Treviño, Juan. «Geo-economic fragmentation and the future of multilateralism». *IMF*, Staff Discussion Notes n.º 2023/001, (2023) (en línea) https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266

Aiyar, Shekhar y Ohnsorge, Franziska. «Geoeconomic Fragmentation and "Connector" Countries». *MPRA*, Paper n.º 121726, (2024) (en línea) https://mpra.ub.uni-muenchen.de/121726/

Allison, Graham. «Destined for war?». *The National Interest*, n.º 149 (2017), p. 9-21.

Ardhani, Irfan; Nandyatama, Randy y Alvian, Rizky. «Middle power legitimation strategies: the case of Indonesia and the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific». *Australian Journal of International Affairs*, vol. 77, n.º 4 (2023), p. 359-379. DOI: https://doi.org/10.1080/10357718.2023.2228709

Ariyawardana, S. Nisayuru. «India's vaccine diplomacy and changing geopolitics in the global south». *Journal of Social Sciences and Humanities Review*, vol. 7, n.º 3 (2022). p. 142-161 DOI: https://doi.org/10.4038/jsshr.v7i3.107

Barlett, Kate. «China's Huawei Launches Innovation Center in South Africa». *Voa News*, (13 de julio de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.voanews.com/a/china-s-huawei-launches-innovation-center-in-south-africa/7179836.html

Bavier, Joe. «Africa to Play 'Huge Role' in US Critical Mineral Strategy, Says Treasury's No. 2». *Reuters*, (14 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.reuters.com/markets/commodities/africa-play-huge-role-us-critical-mineral-strategy-says-treasurys-no-2-2024-03-14/

Belém Lopes, Dawinsson y Vazquez, Karin. «Brazil's position in the Russia-Ukraine war: Balancing principled pragmatism while countering weaponized interdependence». *Contemporary Security Policy*, vol. 45, n.º 4 (2024) p. 1-13. DOI: https://doi.org/10.1080/13523260.2024.2384004

Belo, Dani y Rodríguez, Federmán. «The conflict in Ukraine and its global implications». *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 29, n.º 3 (2023), p. 235-248. DOI: https://doi.org/10.1080/11926422.2023.2258227

Bloomberg News. «India's Rare-Earths Miner Eyes 400% Expansion for Clean Energy», (12 de abril de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-12/india-s-rare-earths-miner-eyes-400-expansion-for-clean-energy?embedded-checkout=true

Bloomberg News. «South Africa lures BYD with critical minerals, car output skills», (6 de septiembre de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-09-06/south-africa-lures-byd-with-critical-minerals-car-output-skills

Bloomfield, Alan. «To balance or to bandwagon? Adjusting to China's rise during Australia's Rudd–Gillard era». *The Pacific Review*, vol. 29, n.º 2 (2016), p. 259-282. DOI: https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1013497

Braveboy-Wagner, Jacqueline. *Diplomatic Strategies of Rising Nations in the Global South: The Search for Leadership and Influence*. Cham: Springer, 2024.

Bremmer, Ian. «The technopolar moment: How digital powers will reshape the global order». *Foreign Affairs*, (19 de octubre de 2021) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/world/ian-bremmer-big-tech-global-order

Breslin, Shaun y Nesadurai, Helen. «Economic statecraft, geoeconomics and regional political economies». *The Pacific Review*, vol. 36, n.º 5 (2023), p. 927-948. DOI: https://doi.org/10.1080/09512748.2023.2200030

Chivvis, Christopher; Usman, Zainab y Gearghan-Breiner, Beatrix. «South Africa in the Emerging World Order». *Carnegie Endowment for International Peace*, (2023) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://carnegieendowment.org/research/2023/12/south-africa-in-the-emerging-world-order?lang=en

Ciorciari, John y Haacke, Jürgen. «Hedging in international relations: an introduction». *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 19, n.º 3 (2019), p. 367-374. DOI: https://doi.org/10.1093/irap/lcz017

Cohen, Benjamin J. *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

DTIC-Department: Trade, Industry and Competition. Republic of South Africa. «Industrial Policy & Strategy Review. Transforming Vision into Action: Charting South Africa's Industrial Future», (2024) (en línea) [Fecha de consulta: 01.08.2024] https://www.thedtic.gov.za/wp-content/uploads/dtic-industrial-policy-review.pdf

Departamento de Estado de Estados Unidos. «Minerals Security Partnership Governments Engage with African Countries and Issue a Statement on Principles for Environmental, Social, and Governance Standards», Nota de Prensa, (7 de febrero de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2024] https://www.state.gov/minerals-security-partnership-governments-engage-with-african-countries-and-issue-a-statement-on-principles-for-environmental-social-and-governance-standards/

Departamento de Estado de Estados Unidos. «Under Secretary Fernandez's Travel to South Africa», Nota de Prensa, (2 de febrero de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2024] https://www.state.gov/under-secretary-fernandezs-travel-to-south-africa/

Dolven, Ben. «Indonesia». *In focus. Congressional Research Service*, (11 de junio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.everycrsreport.com/files/2024-06-11_IF10247_bb7c05a45072f3b487d9d21e3365b9a43dfcb209.pdf

Fabricius, Peter. «Pretoria walks a tightrope on US relations». *Institute for Security Studies*, (28 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://issafrica.org/iss-today/pretoria-walks-a-tightrope-on-us-relations

Farrell, Henry y Newman, Abraham. «Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion». *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), p. 42-79.

Financial Times. «China's BYD to build electric vehicle plant in Indonesia», (18 de enero de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.ft.com/content/219eaeba-4eb2-4041-ac4c-725b6eab9fdb

Fortin, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021.

Fortuna Anwar, Dewi. «Indonesia's hedging plus policy in the face of China's rise and the US-China rivalry in the Indo-Pacific region». *The Pacific Review*, vol. 36, n.º 2 (2022), p. 351-377. DOI: https://doi.org/10.1080/09512748.2022.2160794

Gavin, Michelle. «Mutual Suspicion Grates U.S.-South Africa Relations». *Council on Foreign Relations*, (3 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.cfr.org/blog/mutual-suspicion-grates-us-south-africa-relations

Gobierno de Sudáfrica. «Our relationship with the US is built on mutual respect and cooperation», (25 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.gov.za/blog/our-relationship-us-built-mutual-respect-and-cooperation%C2%A0

Gopinath, Gita; Gourinchas, Pierre-Olivier; Presbitero, Andrea y Topalova, Petia. «Changing Global Linkages: A New Cold War?». *IMF*, Working Papers 2024/076, (2024) (en línea) https://doi.org/10.5089/9798400272745.001

Gourinchas, Pierre-Olivier; Schwerhoff, Gregor y Spilimbergo, Antonio. «Energy transition: The race between technology and political backlash». *Peterson Institute for International Economics Working Papers*, n.º 24-4, (2024), p. 1-28.

Grano, Simona. «China-US Strategic Competition: Impact on Small and Middle Powers in Europe and Asia», en: Grano, Simona y Huang, David W. F. (eds.) *China-US Competition: Impact on Small and Middle Powers' Strategic Choices*. Cham: Springer International Publishing, 2023, p. 3-25.

Hall, Ian. *Modi and the Reinvention of Indian Foreign Policy*. Bristol: Bristol University Press, 2019.

Haug, Sebastian; Braveboy-Wagner, Jacqueline y Maihold, Günther. «The 'Global South' in the study of world politics: Examining a meta category». *Third World Quarterly*, vol. 42, n.º 9 (2021), p. 1.923-1.944. DOI: https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1948831

Helleiner, Eric. «*Economic Globalization's Polycrisis*». *International Studies Quarterly*, vol. 68, n.º 2 (2024) (en línea). DOI: https://doi.org/10.1093/isq/sqae024

Hirst, Monica; Russell, Roberto; Sanjuan, Ana y Tokatlian, Juan. «*América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías*». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (2024), p. 133-158. DOI: https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133

Jakarta Globe. «Indonesia Explains Abstention on Swiss Document Calling for End to Russia's War in Ukraine». *Jakarta Globe*, (18 de junio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://jakartaglobe.id/news/indonesia-explains-abstention-on-swiss-document-calling-for-end-to-russias-war-in-ukraine

Jang, Woojeong. «Great Power Rivalry and Hedging: The Case of AIIB Founding Members». *Chinese Journal of International Politics*, vol. 15, n.º 4 (2022), p. 395-421. DOI: https://doi.org/10.1093/cjip/poac021

Juhász, Reka; Lane, Nathan y Rodrik, Dani. «The new economics of industrial policy». *Annual Review of Economics*, vol. 16, (2023), p. 213-242. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638

Kalout, Hussein y de Sá Guimarães, Feliciano. «Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver». *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n.º 4 (2022), p. 18-36. DOI: /doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2022.04.02.01.18-34.pt

KKBP. Ministerio Coordinador de Asuntos Económicos de Indonesia. «Los países miembros del IPEF apoyan la propuesta de Indonesia de incluir minerales críticos

en el Pilar I», Comunicado de Prensa, (27 de mayo de 2023) (en línea) https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5162/negara-negara-anggota-ipef-dukung-usulan-indonesia-memasukkan-critical-minerals-pada-pilar-i

Klingebiel, Stephan. «Geopolitics, the Global South and Development Policy». *German Institute of Development and Sustainability*, Policy Brief n.º 14/2023, (2023) (en línea) [Fecha de consulta: 12.11.2024] https://www.idos-research.de/uploads/media/PB_14.2023.pdf

Krause, Felipe. «Explaining Brazil's Stance on the Ukraine War». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 43, n.º 4 (2024), p. 326-329.

Kuik, Cheng-Chwee. «How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China». *Journal of Contemporary China*, vol. 25, n.º 100 (2016), p. 500-514. DOI: https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714

Kuik, Cheng-Chwee. «Getting Hedging Right: A Small-State Perspective». *China International Strategy Review*, vol 3, n.º 2 (2021), p. 300-315. DOI: https://doi.org/10.1007/s42533-021-00089-5

Kupchan, Cliff. «6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics». *Foreign Policy*, (6 de junio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/

Mak, Tim. «South Africa's Belated Reckoning Over the War in Ukraine». *Politico Magazine*, (6 de junio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.politico.com/news/magazine/2024/06/06/south-africa-ukraine-war-reckoning-00161508

Mputing, Abel. «National Assembly debates impact of Russia-Ukraine war on South African Economy». *Parliament of the Republic of South Africa*, (17 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.parliament.gov.za/news/national-assembly-debates-impact-russia-ukraine-war-south-african-economy

Narlikar, Amrita. «Must the weak suffer what they must? The Global South in a world of weaponized interdependence», en: Drezner, Daniel; Farrell, Henry y Newman, Abraham (eds.) *The uses and abuses of weaponized interdependence*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2021, p. 289-304.

Qobo, Mzukisi. «Remarks in the Agbiz Conference on Geopolitics, Trade and Foreign Relations». *Agbiz*, (6 de junio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://www.agbiz.co.za/document/open/prof-qobo-presentation-650

Quamar, Muddassir. «The Worldview Of Primer Minister Narendra Modi», en: Pandit, Santishree D. (ed.) *Transformation of India's Foreign Policy: Shaping the Global Order as a Responsible Power*. Londres: Taylor & Francis, 2024, p. 15-45.

Ray, Saon y Thakur, Vasundhara. «Regional value chains: Opportunities for India and ASEAN?». *ICRIER*, working paper n.º 420, (abril de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 29.09.2024] https://icrier.org/pdf/Working_Paper_420.pdf

Ricupero, Rubens. «The return of Brazil to a world transformed by conflicts». *CEBRI-Journal*, año 3, n.º 9 (2024), p. 18-37.

Roberts, Anteha; Choer Moraes, Henrique y Ferguson, Victor. «Toward a geoeconomic order in international trade and investment». *Journal of International Economic Law*, vol. 22, n.º 4 (2019), p. 655-676. DOI: https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036

Scholvin, Sören y Malamud, Andrés. «Is Brazil a geoeconomic node? Geography, public policy, and the failure of economic integration in South America». *Brazilian Political Science Review*, vol. 14, n.º 2 (2020) (en línea) https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004

Sebastian, Leonard y Priamarizki, Adhi. «Indonesia›s Russia-Ukraine war stance and the Global South: Between solidarity and transactionalism». *Global Policy*, (21 de mayo de 2024), p. 1-6. DOI: https://doi.org/10.1111/1758-5899.13380

Spektor, Matias. «In defense of the fence sitters: what the west gets wrong about hedging». *Foreign Affairs*, vol. 102 (2023), p. 8-19.

Strangio, Sebastian. «Indonesia Announces Hefty Tariffs on Chinese-made Goods». *The Diplomat*, (2 de julio de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://thediplomat.com/2024/07/indonesia-announces-hefty-tariffs-on-chinese-made-goods/

Subramanian, Arvind. «The Sino-American Trade War Benefits China's Competitors». *Project Syndicate*, (mayo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 4.5.2024] https://www.project-syndicate.org/commentary/us-china-trade-war-creates-opportunities-for-india-and-other-developing-countries-by-arvind-subramanian-2024-5

Syarip, Rakhmat. «Defending foreign policy at home: Indonesia and the ASEAN-based Free Trade Agreements». *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 39, n.º 3 (2020), p. 405-427. DOI: https://doi.org/10.1177/1868103420935556

Tessman, Brock. «System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu». *Security Studies*, vol. 21, n.º 2 (2012), p. 192-231. DOI: https://doi.org/10.1080/09636412.2012.679203

Tran, Hung. «Connector economies and the fractured state of foreign direct investment». *Atlantic Council,* (febrero de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 15.4.2024] https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/connector-economies-and-fractured-foreign-direct-investment/

Umar, Ahmad. «Another BRIC in the wall? Indonesia's BRICS dilemma». *Indonesia at Melbourne*, (20 de septiembre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2024] https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/another-bric-in-the-wall-indonesias-brics-dilemma/

UNIDO. *Industrial Development Report 2024*. Viena: United Nations Industrial Development Organization, 2024 (en línea) [Fecha de consulta: 13.8.2024] https://www.unido.org/idr/idr2024#/

Verico, Kiki. *Indonesia's International Economic Strategies*. Berlin: Springer, 2023.

Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel. «A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação». *Contexto internacional*, n.º 29 (2007), p. 273-335.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

Wandhe, Priyanka. «An Overview on Production Linked Incentive (PLI) Scheme by The Government of India». *SSRN*, (enero de 2024), (en línea) [Fecha de consulta: 15.4.2024] http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4693578

Yan, Karl. «Navigating between China and Japan: Indonesia and economic hedging». *The Pacific Review*, vol. 36, n.º 4 (2023), p. 755-783. DOI: https://doi.org/10.1080/09512748.2021.2010795

Yoshimatsu, Hidetaka. «India's Response to China's Geoeconomic Rise: Hedging With a Multipronged Engagement». *Australian Journal of Politics & History*, vol. 68, n.º 4 (2022), p. 593-611. DOI: https://doi.org/10.1111/ajph.12821

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 139, p. 219-232
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

Reseñas de libros

Un estudio ambicioso sobre los múltiples liderazgos del Sur Global

Oriol Farrés
Coordinador de proyectos, CIDOB

Braveboy-Wagner, Jaqueline Anne
Diplomatic strategies of rising nations in the Global South: the search for leadership and influence
Palgrave McMillan, 2023
478 págs.

Tras el colapso del orden bipolar en la década de 1990 y el momento unipolar de Estados Unidos, el sistema internacional avanza hacia un multipolarismo cada vez más diverso, dentro del cual han emergido nuevas potencias internacionales no occidentales que reclaman una mayor participación en la toma de decisiones globales, acorde con su poder económico, cultural y diplomático. A la estela de agrupaciones previas, como el Tercer Mundo, o de fórmulas más institucionalizadas como el Movimiento de Países No Alineados o el Grupo de los 77 (G-77), las principales economías de rápido crecimiento de Asia, América Latina y de África buscan vencer la resistencia de las potencias tradicionales y generar una concertación de agendas entre aquellos países que Fareed Zackaria denominó «el Resto» (*The Rest*) en contraposición a Occidente (*The West*), con vistas a lograr una reforma del sistema internacional para que sea más inclusivo y justo. Es por ello que, en la última década, la narrativa sobre el Sur Global ha ido ganando adeptos, en especial a raíz de sucesos agraviantes como el egoísmo mostrado por los países ricos durante la pandemia de la COVID-19 y el efecto paliativo de la «diplomacia de las vacunas», o las diferentes varas de medir en las guerras de Ucrania y de Gaza, que han agrandado el extrañamiento entre el Norte y del Sur. Nuevos liderazgos globales han surgido en el Sur que han ocupado hábilmente los vacíos dejados y que plantean modelos de gobernanza alternativos, efectivos y que se muestran dispuestos a atender a sus carencias más apremiantes y a ajustarse a sus particularidades.

Partiendo de ello, el libro –cuya primera edición se remonta a 2016– tiene el doble propósito de llenar un vacío en el análisis de las políticas exteriores y la diplomacia de los países del Sur, y difundir su conocimiento entre la comunidad académica de estudios internacionales. La obra es el resultado de trabajos efectuados

en el seno del *Global South Caucus* (GSCIS) de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA, por sus siglas en inglés), que reúne a internacionalistas de todo el mundo dedicados al estudio del Sur Global. La que nos ocupa es la segunda edición (2023), revisada y mejorada ya que refina la lista original de casos de estudio y recoge el fruto del trabajo del grupo de investigadores durante todos estos años. El libro destaca, en primer lugar, por el perfil de la autoría de los análisis, plural en términos de edad y de origen, y que en todos los casos responde a un conocimiento profundo y cercano del país que analizan. También, por su amplitud geográfica, ya que comprende 13 casos de estudio de Asia-Pacífico, América Latina y Caribe, África Subsahariana y Oriente Medio, que agrupa en tres grandes epígrafes –uno por capítulo–: países con ambiciones globales (Brasil, China, India y Sudáfrica), líderes regionales (Colombia, Irán, Kenya, Nigeria y Arabia Saudí) y líderes subregionales (Cuba, Rwanda, Singapur y Emiratos Árabes Unidos). Este diseño rehúye expresamente la clasificación realista de gran potencia, potencia media y pequeña potencia (en términos de *poder*), para tomar como medida la ambición y el alcance de cada política exterior, y la capacidad de liderar global, regional o subregionalmente. Esta clasificación no es per se jerárquica, ya que algunos de los líderes globales analizados están lejos de ser líderes en sus respectivas regiones. Resulta imposible resumir los 13 capítulos en una breve reseña, si bien es preciso destacar los capítulos dedicados a Brasil, China e India por su impacto global, Nigeria e Irán por su impacto regional, y el de Cuba y Singapur, por las particularidades de su estrategia diplomática.

El desafío comparativo se resuelve mediante la repetición de una estructura de análisis más o menos similar, que, a grandes rasgos, sitúa históricamente el caso, aborda las narrativas y los marcos conceptuales de la política exterior, las estrategias diplomáticas, los motores y condicionantes internos –políticos, sociales y culturales, así como una interesante referencia a la burocracia y cuerpo diplomático–, para cerrar con una brevísima prospectiva de futuro. Estos análisis, consecutivos y ordenados alfabéticamente en cada capítulo, culminan con una puesta en común a cargo de la editora. Destacan como elementos comunes el desarrollo de una política exterior cada vez más pragmática y menos ideológica, regida por la ganancia mutua, la primacía de la soberanía nacional y la apuesta por la diplomacia pública y el poder blando (incluyendo la economía, a diferencia de la tesis canónica de Nye). No obstante, el análisis va más allá de las narrativas, y subraya el creciente gasto en defensa y la modernización de las fuerzas armadas –subrayando que en 9 de los 13 países analizados se apela al ecosistema de seguridad regional como un factor clave–, así como también el componente elitista y personalista de la política exterior que, cabe decir, no es exclusivo del Sur Global.

Como en cualquier selección, la crítica fácil podría centrarse en la inclusión u omisión de determinados casos de estudio, y la decisión de dejar fuera a

países como Indonesia, México, Turquía o Egipto (que aparecía en la primera edición). No obstante, la editora es consciente de ello y expone sus motivos, por lo que seguramente, la economía de espacio hace el resto. Frecuentemente, la obra desprende cierta tirantez entre los postulados teóricos realistas, liberales y constructivistas, más aún cuando el mundo actual parece avanzar a marchas forzadas en dirección al realismo más duro, que, a pesar de tener pocas veces la razón, pocas veces se equivoca. Y, quizá por ello, algunos autores se ven tentados de hablar de «potencias medias» y menos de liderazgo, especialmente en los casos en que este no goza de la adhesión de sus vecinos. Sin embargo, se cuentan entre sus fortalezas la ambición de llenar un vacío en la investigación comparada sobre la diplomacia y las políticas exteriores de los países del Sur Global, y avanzar en el estudio de sus rasgos comunes, sin renunciar a los diferenciales. La sensación es que este libro no es tanto un punto final, como un muy buen punto de partida, exhaustivo y extenso. Y de ahí que la última sección del último capítulo lleve por título «*Moving on*», como invitación a seguir investigando sobre el tema y enriquecer el arsenal teórico y terminológico de las relaciones internacionales globales con las aportaciones del Sur Global.

En el marco de las votaciones de condena a la invasión rusa de Ucrania en Naciones Unidas vimos insinuarse la fisonomía de este Sur Global, disperso geográficamente y heterogéneo económica, cultural y políticamente, pero convergente en su extrañamiento de los intereses de las potencias occidentales. Más recientemente, y de manera abrupta, la llegada de una nueva administración a la Casa Blanca ha arrebatado la iniciativa de reforma a cualquier otro poder, desarticulando frenéticamente muchos de los consensos y alianzas que constituían, precisamente, *lo que no es* el Sur Global, ese Norte Global que en pocos meses se ha desprendido de mucho de lo que era. Y esto sugiere que quizá en adelante sea más difícil constituir el *Sur* en contraposición a un *Norte* unificado, y sea preciso construir, organizar y tirar del liderazgo de muchos de los países analizados. Esto no resta un ápice de valor a una publicación que aborda con rigor y profundidad suficiente el análisis de las políticas y las estratégicas de algunos de los principales líderes del Sur Global. Desde esta perspectiva, el Sur Global no es tanto una parte delimitada del mundo, como una actitud, una forma de estar en él. Y lo que a veces puede ser una debilidad, esa profunda diversidad, contiene también el potencial de cambiarlo todo.

El simulacro crítico del textbook: ironía y subversión para la transformación disciplinar

Sofía Pérez Gil
Investigadora predoctoral, Universidad del Rosario

Tickner, Arlene B. y Smith, Karen (eds.)
International Relations from the Global South: worlds of difference
Routledge, 2020
368 págs.

El *textbook* ha sido un instrumento esencial en la configuración del conocimiento dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. Al presentarse como un compendio descriptivo de propuestas teóricas y aparentemente objetivas, este moldea aquello que se considera legítimo como teoría y práctica disciplinar. Al establecer, categorizar y autorizar a ciertos autores y conceptos, el *textbook* marginaliza inevitablemente otras voces, reforzando una visión estrecha y eurocentrada de la disciplina. En el contexto actual de policrisis y en particular en el Sur Global, esta dinámica de exclusión ha sido un obstáculo metodológico para la disciplina, pues sus teorías –pretendidamente universales– han fracasado en ofrecer explicaciones y soluciones adecuadas para realidades diversas.

International Relations from the Global South: worlds of difference, editado por Arlene B. Tickner y Karen Smith, ofrece una respuesta innovadora a este problema, pues desafía las nociones implícitas en la mayoría de los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales y, en su lugar, presenta la disciplina, sus conceptos y fenómenos clave desde diversas perspectivas del Sur Global, ofreciendo nuevos entendimientos sobre ellos y alternativas conceptuales y metodológicas para su aplicación. El texto examina cómo la disciplina ha sido abordada por los enfoques tradicionales y explora las limitaciones de estas aproximaciones, buscando, a través de sus diversas contribuciones, cuestionar las jerarquías epistémicas y promover un diálogo crítico entre tradiciones intelectuales diversas.

La primera parte del libro cuestiona el qué, quién y para qué de las relaciones internacionales, y problematiza su sesgo epistemológico y su origen colonial. Los capítulos de esta sección exploran cómo una disciplina más plural y crítica puede desafiar la epistemología dominante, cuestionar su papel en la legitimación del imperialismo y promover una enseñanza inclusiva que reimagine las relaciones internacionales desde el Sur Global. Además de servir como herramienta pedagógica para comprender y criticar los entendimientos convencionales de la disciplina, este libro se presenta como un ejercicio metamoderno respecto al *textbook*. En lugar de rechazar por completo su arquitectura tradicional, la habita y subvierte simultáneamente, criticando y legitimando la disciplina con la que se involucra. En este sentido, el libro juega con la estructura del *textbook* con tal precisión que logra convertirse en un simulacro crítico del mismo: expone las tradiciones ideológicas de las teorías convencionales al tiempo que las subvierte y contradice.

La segunda y tercera parte del libro representan más claramente un ejercicio dadaísta, cuya ironía radica en la deliberación de conservar las mismas categorías y conceptos que los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales –soberanía, seguridad, «lo internacional», entre otras–, mientras las emplean como espacios de crítica. En esta misma estructura, incluyen fenómenos desatendidos disciplinarme –como las resistencias y el socioambientalismo–, a la par con los tradicionalmente priorizados. Cada capítulo de estas secciones sigue un esquema similar al de un *textbook* tradicional, pero incorpora tres elementos: primero, algunas reconstrucciones anecdóticas que humanizan a las personas autoras, y sitúan su autoridad en su lugar de enunciación; segundo, un cuestionamiento crítico sobre la construcción de estos conceptos y los intereses que subyacen a su conceptualización, y tercero, nuevas formas de pensar estas categorías y facilitar su aplicabilidad. Esta decisión editorial, similar a las estrategias de Duchamp, ofrece una estructura que emula la solemnidad de dichas categorizaciones, a la vez que demuestra su arbitrariedad y desdibuja su supuesta objetividad.

Esta subversión se comprende mejor en la última sección del libro, que –a modo de conclusión– ilustra cómo el diálogo Sur-Sur en la producción de conocimiento puede desafiar la hegemonía epistemológica impuesta en la tradición disciplinar. Al respecto, L.H.M. Ling y Carolina M. Pinheirola desarrollan una propuesta metodológica basada en el *worldlist chatting* y las epistemologías del Sur, que ofrece un marco alternativo inspirado en la dialéctica yin-yang del daoísmo y en la cosmovisión andina de la reciprocidad y la complementariedad. Este modelo no solo reconoce la multiplicidad de saberes en juego, sino que también incorpora la relacionalidad como principio, poniendo en evidencia las dinámicas de poder que históricamente han silenciado ciertas voces y la necesidad de un aprendizaje acumulativo que integre saberes diversos. Además de fundamentarse en la resonancia entre saberes –promoviendo un diálogo que, lejos de reforzar dicotomías, permite la emergencia de un «tercer espacio» donde el aprendizaje mutuo y el intercambio epistémico pueden florecer–, se enmarca en la noción de *interser* al propiciar una transformación epistémica y metodológica en la que las voces silenciadas y dominantes coexisten en una copresencia.

Este libro adopta dicha metodología en tanto establece un diálogo entre el Sur Global y la tradición epistémica de las relaciones internacionales. En lugar de aceptar pasivamente las categorías y conceptos tradicionales de la disciplina, el libro las emplea estratégicamente para evidenciar su arbitrariedad y reconfigurarlas desde enfoques situados en el Sur Global. Al hacerlo, no solo amplía el horizonte epistemológico de las relaciones internacionales, sino que también genera un espacio de interacción donde los conocimientos pueden hablar entre sí. Desde una perspectiva de relacionalidad, el libro cuestiona quién tiene la autoridad para definir el conocimiento legítimo en la disciplina y desafía los silencios impuestos a perspectivas no occidentales, proponiendo estrategias para que las voces marginadas hablen con

agencia propia. A través de la resonancia, evidencia cómo las experiencias del Sur Global pueden transformar los debates disciplinares, identificando solidaridades discursivas y políticas que desafían las categorías impuestas. Desde la noción de *interser*, propone alternativas éticas y metodológicas para la disciplina, utilizando la estructura del *textbook* para subvertirlo desde dentro y generar una comunicación basada en la justicia epistémica y el reconocimiento mutuo.

En última instancia, *International Relations from the Global South: worlds of difference* no es un reemplazo para el *textbook* tradicional, sino una provocación y un llamado a la acción. Su ironía y sensibilidad lo convierten en una lectura imprescindible para quienes buscan comprometerse con la disciplina de una manera crítica y transformadora, pues desafía a educadores y estudiantes a repensarla desde adentro hacia afuera, reimaginarla y reconstruirla desde la justicia, la coexistencia y la reciprocidad.

China y el orden internacional: ¿adversario, socio o aliado?

Alfredo Crespo Alcázar
Profesor, Universidad Antonio de Nebrija

Beneyto, José María
¿Guerra o Paz? China, Estados Unidos y Europa
Deusto, 2024
293 págs.

Esteban Rodríguez, Mario y Martín Rodríguez, Rafael
Introducción a la China actual
Alianza, 2024
253 págs.

Las dos obras que sirven de base para el siguiente ensayo bibliográfico nos ofrecen una visión de China basada en el rigor científico, con abundancia de fuentes primarias y secundarias, que refrendan el conocimiento del objeto de estudio por parte de sus autores. Tras la lectura, estaremos en condiciones de trazar hipótesis de presente y de futuro acerca del «gigante asiático», tanto en lo que alude al interior del país como en lo referente al escenario internacional.

Al respecto, sin incurrir ni en filias ni fobias, Esteban y Martín Rodríguez rechazan las abundantes imágenes estereotipadas que predominan cuando se analiza a China, en particular la de identificar su comportamiento en el ámbito de las relaciones internacionales con un «dragón

agresivo». Nos hallamos ante un retrato que se desmarca de esa realidad, como también de la promocionada por Beijing, con su tendencia a describirse como un «oso panda benigno», interpretando su pasado imperial de manera ciertamente positiva. Al respecto, Beneyto complementa esta cuestión subrayando que China «silencia las guerras y conquistas de la expansión imperial, para reinventar un Imperio chino como benevolente centro planetario» (p. 94).

Con todo ello, lo que resulta tangible es el avance experimentado por China en las últimas décadas, amenazando la hegemonía global de Estados Unidos, aunque sin olvidar que el poderío tecnológico y militar de Washington se mantiene intacto. Esta premisa, que aparece explicada en ambas obras, da lugar al surgimiento de una serie de interrogantes que quedan satisfactoriamente respondidos. El primero de ellos alude a las causas de ese crecimiento chino. Para Esteban y Martín Rodríguez una de las razones principales obedece a que tanto la sociedad civil como las élites políticas estiman que la estabilidad es el requisito clave para el progreso del país. Esta percepción se traduce en conceder prioridad a la seguridad física y económica en detrimento de las libertades civiles: «en este marco las autoridades justifican la limitación de ciertas libertades y derechos para sostener un orden social armónico, pues la libertad individual completa se traduce en violencia social» (p. 27). Sobre esta cuestión, Beneyto explica que desde Deng Xiaoping hasta la actualidad, el Partido Comunista de China ha entendido el crecimiento económico como base de su legitimidad, lo que le ha llevado a descartar conductas escasamente eficaces propias del pasado, tales como la planificación y la autarquía que caracterizaron al maoísmo.

Un segundo interrogante es el relativo a los desafíos inmediatos que, para Beneyto, están directamente vinculados a la complejidad de la sociedad china, en la que se advierten diferencias de calado entre el mundo urbano y el rural, así como entre las generaciones de los más mayores y la de los más jóvenes, los cuales son cada vez menos ajenos a valores «posmodernos». En este ámbito, Esteban y Martín Rodríguez enumeran también retos domésticos que exigen respuestas eficaces por parte de las autoridades chinas: la situación laboral de los jóvenes graduados, la poca presencia de la mujer en puestos directivos, la brecha económica que hay entre diferentes regiones o los déficits de protección social.

Con todo ello, China se centró en el desarrollo interior tras la muerte de Mao, adoptando un perfil bajo en las relaciones internacionales, muy alejado de la teoría de los tres mundos formulada por el mencionado dirigente con la que buscó alterar el orden bipolar propio de la Guerra Fría. En este sentido, siguiendo a Esteban y Martín Rodríguez, los progresos han sido notables (reducción de la pobreza, mayor acceso a la educación e incremento de la esperanza de vida), pero siempre descartando establecer una serie de valores occidentales (derechos humanos, libertades fundamentales, pluralismo político, etc.), como subraya el doctor Beneyto.

En cuanto al panorama internacional, la actual China entiende que hay una serie de verdades que no admiten discusión. Al

respecto, quizás la principal de todas ellas sea que «los dirigentes chinos y Xi, en particular, están convencidos de que nos hallamos en el umbral de un cambio de época, un acontecimiento similar a lo que supuso en la historia la caída del Imperio romano, el fin de Constantinopla, o la derrota de Napoleón en Waterloo» (Beneyto, 2024: 21). En esta percepción cobra particular relevancia Xi Jinping y su apuesta por un mayor liderazgo internacional, desplegando para tal finalidad una nueva diplomacia que ha permitido al país pasar «de un paria internacional tras el aplastamiento del movimiento estudiantil de Tiananmén y el desmoronamiento del bloque soviético al segundo país más poderoso del planeta, solo por detrás de Estados Unidos» (Esteban y Martín Rodríguez, 2024: 160).

En todo este entramado, China cuenta con algunas alianzas sólidas, como Rusia o Irán, es decir, naciones contrarias al orden liberal internacional, convirtiéndose Beijing en un referente para el heterogéneo grupo de países integrantes del «Sur Global» para los que resulta atractivo su modelo de organización política y económica basado, en opinión de José María Beneyto, en los siguientes elementos: fortalecimiento del Partido Comunista; nacionalismo y patriotismo; revolución económica para mantener intacto el crecimiento, y reconstrucción y reorganización del ejército.

En este sentido, por la actualidad que tiene, debemos detenernos en la relación bilateral con la Rusia de Putin, en la cual vemos una asimetría a favor de China, como se puede comprobar desde el inicio de la guerra de Ucrania. En palabras del profesor Beneyto: «no cedió en su apoyo hacia Moscú, comprando el petróleo ruso a precios de descuento, vendiéndole tecnología de doble uso e influyendo para que las sanciones occidentales no resultaran eficaces» (p. 233), sin olvidar que ha publicitado la retórica del Kremlin al interpretar la guerra como una «operación militar especial».

En definitiva, dos obras de obligada consulta de las que obtenemos una radiografía precisa del régimen chino y de su desempeño en el escenario doméstico e internacional. Esto supone una herramienta de valor incalculable a la hora de trazar hipótesis acerca del comportamiento que pueda mostrar China en el corto y medio plazo.

Eurasia frente a Occidente: la guerra de Ucrania y la reconfiguración multipolar del Sur Global

Alejandro Sánchez Barrera
Investigador predoctoral, programa de doctorado de Análisis de Problemas Sociales, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Diesen, Glenn
The Ukraine war and the Eurasian world order
Clarity Press, 2024.
324 págs.

En *The Ukraine war and the Eurasian world order*, Glenn Diesen, profesor de relaciones internacionales en la Universidad del Sudeste de Noruega (USN) y reconocido por sus análisis sobre la política exterior rusa y la dinámica euroasiática, sostiene que la guerra en Ucrania no constituye un evento aislado, sino un síntoma estructural de la transformación del orden internacional. El autor sitúa el conflicto en el marco de un proceso histórico más amplio: el declive progresivo de la hegemonía liberal unipolar y la emergencia de un sistema multipolar basado en la igualdad soberana de los estados. Esta transición, conceptualizada por Diesen mediante el término *interregno* –un concepto teórico acuñado por Antonio Gramsci para describir períodos de crisis sistémica–, reflejaría la creciente adhesión de potencias globales y regionales a un modelo westfaliano de equilibrio de poder, opuesto al universalismo normativo occidental.

La obra analiza las raíces históricas, las dinámicas geopolíticas y las implicaciones globales del conflicto, enmarcándolo en una disputa entre dos proyectos antagónicos: por un lado, el orden liberal occidental, sustentado en instituciones transnacionales y valores universalistas; por otro, la visión rusa de un orden multipolar centrado en Eurasia, que prioriza la soberanía estatal absoluta y la coexistencia de modelos civilizacionales divergentes. Diesen argumenta que esta pugna trasciende el ámbito regional, al catalizar la formación de alianzas estratégicas entre estados que desafían la primacía estadounidense, como China, India o Irán, y que apuestan por reconfigurar las jerarquías del sistema internacional.

El autor examina la guerra en Ucrania como síntoma de una transición sistémica desde un orden unipolar liberal hacia un sistema multipolar basado en principios westfalianos renovados. La obra, estructurada en once capítulos, se articula en tres ejes temáticos: genealogía del orden internacional moderno, crisis del liberalismo y su impacto en Europa, y Ucrania como epicentro del choque entre proyectos geopolíticos. En los capítulos iniciales, Diesen rastrea los fundamentos del sistema westfaliano, destacando su énfasis en soberanía estatal y equilibrio de poder. Critica la erosión de estos principios bajo la *Pax Americana*, donde la hegemonía liberal unipolar sustituyó el derecho internacional por un «orden basado en reglas» jerarquizado. Identifica tres monopolios que sostienen la dominación occidental:

industrias estratégicas (tecnología, recursos), control de corredores de conectividad física y mecanismos financieros globales (SWIFT, monedas de reserva). Este orden, argumenta, generó dependencias asimétricas que potencias emergentes buscan contrarrestar mediante alianzas alternativas (Unión Económica Euroasiática [UEE], BRICS y Organización de Cooperación de Shanghái).

La crisis del orden liberal se atribuye a su transformación en un universalismo coercitivo. Diesen subraya cómo la OTAN, tras la Guerra Fría, abandonó el modelo de seguridad paneuropea inclusiva (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE]) para expandirse hacia el este, alimentando el dilema de seguridad ruso. El neoliberalismo, como instrumento de dominación, habría corrompido la democracia interna en Occidente y socavado el multilateralismo, sustituyéndolo por intervenciones militarizadas. Esta decadencia autoinfligida, unida al ascenso de potencias revisionistas, aceleró la transición hacia un sistema multipolar.

Los capítulos dedicados a Ucrania presentan el conflicto como una *proxy war* entre dos proyectos antagónicos. Desde 1991, Ucrania osciló entre integración euroatlántica y alineación con Rusia, convirtiéndose en campo de batalla simbólico. La anexión de Crimea (2014) y la guerra en Donbás reflejarían, según Diesen, la determinación rusa de frenar la expansión occidental en lo que considera su «exterior próximo», mientras Occidente instrumentalizó el conflicto para revitalizar la OTAN. La invasión de 2022 marca un punto de inflexión: Rusia, al priorizar su esfera de influencia sobre el derecho internacional, y Occidente, al responder con sanciones (no suscritas por el Sur Global), aceleraron la desconexión entre bloques.

En los capítulos finales, Diesen propone un «orden westfaliano euroasiático» basado en soberanías civilizacionales, donde potencias como Rusia, China e India coexistan sin imposiciones normativas. Retomando la dicotomía geopolítica de Mackinder entre potencias terrestres y marítimas, argumenta que Eurasia emerge como contrapeso al declive occidental, promoviendo conectividades alternativas –como la Iniciativa la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés)–. Para este equilibrio propone un conservadurismo westfaliano que priorice estabilidad interna y la *realpolitik* sobre ideologías universalistas. La obra concluye advirtiendo que este *interregno* podría derivar en caos sistémico si no se establecen mecanismos de diálogo intercivilizacional que reconozcan la diversidad de modelos políticos y económicos.

La obra de Glenn Diesen presenta simplificaciones conceptuales y contradicciones teóricas que limitan su capacidad explicativa. En primer lugar, su conceptualización de «Occidente» como entidad monolítica dotada de soberanía absoluta resulta problemática. Diesen ignora las dinámicas de integración supranacional, como las desarrolladas en la Unión Europea, donde los estados miembros ceden competencias soberanas a instituciones comunes. Asimismo, omite las asimetrías de poder intraoccidentales, como la hegemonía estadounidense sobre Europa, que desmienten la noción de una soberanía

indivisa. Su definición excluye, además, actores como Japón –aliado estratégico no occidental pero integrado en el orden liberal–, revelando una visión estática incapaz de capturar la fluidez metapolítica de las identidades colectivas. Esta simplificación no solo oscurece la heterogeneidad interna del llamado «Occidente», sino que también subestima la interdependencia compleja que caracteriza al sistema internacional contemporáneo.

En segundo término, Diesen incurre en una idealización del multipolarismo euroasiático. Al presentar la alianza Rusia-China como una asociación simétrica, minimiza las dinámicas neocoloniales que ya emergen en sus relaciones con Asia Central o África, donde Beijing ejerce un poder económico coercitivo comparable al histórico dominio occidental. Esta contradicción es evidente: mientras critica el «universalismo liberal» por su lógica sujeto-objeto –donde Occidente impone normas a los demás–, su propuesta multipolar reproduce jerarquías bajo nuevas formas. La multipolaridad promovida por entidades como la Organización de Cooperación de Shanghái, los BRICS o la UEE no constituye un proyecto emancipador, sino la expresión de intereses nacionales estructurados en torno a la reproducción de patrones de poder interno. Estos mecanismos institucionales operan como herramientas de política exterior que, bajo el principio de legitimación de *derzhava* (gran potencia), socializan a las élites estatales y no estatales en la defensa de jerarquías socioeconómicas preexistentes. La Doctrina Primakov, por ejemplo, articula la aspiración rusa de erigirse como polo independiente mediante la integración del espacio postsoviético, el *Povorot k Azii* (giro hacia Asia) y la oposición a la OTAN. Esta estrategia, lejos de buscar un equilibrio internacional altruista, busca evitar la irrelevancia geopolítica mediante alianzas asimétricas –como su asociación con China–, necesarias para proyectar influencia. Así, la retórica multipolar encubre una *realpolitik* destinada a perpetuar estructuras domésticas de poder y acumulación de riqueza, donde las élites instrumentalizan el discurso antihegemónico para consolidar su posición en la cadena global de valor. Diesen, al omitir esta dimensión, idealiza la multipolaridad como contrapeso ético al unipolarismo, sin cuestionar cómo estas organizaciones replican lógicas extractivistas y autoritarias en nombre de la «soberanía civilizacional».

Su crítica al orden internacional basado en reglas, aunque válida al denunciar su instrumentalización hegemónica, no resuelve cómo garantizar el derecho internacional en un sistema multipolar. La paradoja radica en que, mientras Occidente aplica selectivamente las normas, potencias como Rusia invocan la «soberanía civilizacional» para justificar violaciones en su esfera de influencia, como evidencian la anexión de Crimea o el apoyo a regímenes autoritarios en Bielorrusia. Diesen evade este dilema, perpetuando la paradoja de que todo orden –unipolar, bipolar o multipolar– tiende a excluir a los débiles de sus marcos normativos.

Finalmente, su narrativa reproduce la trampa dialéctica «unipolarismo versus multipolarismo», ignorando que la verdadera disputa no reside en la distribución cuantitativa del poder, sino en los modelos

de organización socioeconómica que sustentan el sistema internacional. ¿Un multipolarismo neoliberal-autoritario perpetuaría las desigualdades globales? Diesen no lo cuestiona, limitándose a sustituir la hegemonía occidental por un conservadurismo westfaliano que, lejos de democratizar las relaciones internacionales, naturalizaría esferas de influencia excluyentes. Esta omisión impide vislumbrar alternativas transformadoras que trasciendan la *realpolitik* para imaginar instituciones inclusivas y mecanismos de justicia global. Si bien su obra aporta una crítica mordaz al imperialismo estadounidense y al orden hegemónico existente, carece de una visión que cuestione las estructuras profundas del capitalismo global o proponga reformas sustantivas en la gobernanza como en Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad excluye a países del Sur Global perpetuando la distribución asimétrica del poder y subordinando sus prioridades.

Lo que (no) dicen las urnas: el futuro político de América Latina

Emma Turiño González
Investigadora predoctoral, Universidad de Salamanca

Alcántara Sáez, Manuel; García Montero, Mercedes y Bohigues, Asbel (coords.)
Elecciones en América Latina: de pandemia y de derrotas (2020-2023) [Volumen 1]
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia, 2024
406 págs.

Elecciones en América Latina: de pandemia y de derrotas (2020-2023) completa una trilogía sobre el pulso electoral de la región en los últimos años. Si *América Latina vota (2017-2019)* (Tecnos, 2020) capturó el desgaste de los sistemas políticos antes de la pandemia y elecciones bajo la COVID-19 en América Latina (2022) y exploró el impacto de la crisis sanitaria en los procesos electorales, este volumen se centra en cómo estos factores reconfiguraron la competencia partidista. Con un enfoque comparativo, el libro recorre los comicios de 17 países –desde Argentina y Brasil hasta Guatemala y Nicaragua– trazando un mapa analítico de los resultados y de las estrategias que han definido la contienda política en un escenario marcado por la incertidumbre y la transformación.

El libro adopta un enfoque mayoritariamente inductivo, desgranando cada elección

país por país para captar continuidades y cambios en la política latinoamericana. El enfoque permite reconstruir con detalle cada proceso electoral, pero lo hace a costa de una visión más amplia sobre las tendencias de largo plazo. Aunque documenta eventos previos a la pandemia, deja espacio para profundizar en cómo esta crisis aceleró cambios en la representación política, la movilización social y la reconfiguración de los *party-voter linkages*. Queda abierta la cuestión de si estos cambios reflejan una transformación estructural del electorado o meros ajustes coyunturales, un punto clave en el debate sobre la evolución de las identidades partidarias en la región.

Los estudios de los casos centroamericanos y caribeño (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costa Rica y República Dominicana) muestran países donde el autoritarismo, la volatilidad electoral, el clientelismo y la fragilidad institucional configuran dinámicas políticas complejas. República Dominicana destaca por su estabilidad relativa, sustentada en un sistema de partidos más consolidado que el de otros países de la región. El caso de El Salvador ilustra la consolidación del partido político Nuevas Ideas como fuerza dominante. Sin embargo, un marco teórico más sólido habría facilitado la distinción entre una hegemonía circunstancial y una reconfiguración estructural de la representación. En Honduras, el estudio de la competencia partidaria habría ganado con una mayor atención al crimen organizado, la militarización y el control territorial. Nicaragua se mantiene como la única excepción sin competencia electoral genuina, mientras que Guatemala, en un entorno fragmentado y volátil, permitió la alternancia dentro de una institucionalidad frágil. Costa Rica, pese a su tradición de estabilidad, no escapa a esa misma fragmentación creciente, con la erosión de los partidos tradicionales y un electorado cada vez más volátil y desvinculado de identidades partidarias históricas.

En los países andinos (Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela), los trabajos nos muestran cómo la competencia electoral ha estado marcada por el *party system dealignment*, aunque con particularidades en cada caso. En Perú, por ejemplo, la disolución de los partidos tradicionales y la alta volatilidad del electorado reflejan esta transformación, pero el análisis habría ganado profundidad al abordar sus efectos sobre la gobernabilidad y la estabilidad institucional. En Ecuador, el análisis acierta al centrarse en la tensión entre la continuidad del correísmo y la recomposición de la oposición, un eje central en su competencia política. Bolivia y Colombia, por su parte, muestran trayectorias diferenciadas: mientras el MAS sigue siendo la fuerza dominante en Bolivia, pese a fracturas internas, en Colombia la movilización social ha sido determinante en el ascenso de un Gobierno con un programa de transformación más definido. En Venezuela, el análisis evidencia cómo el régimen ha despojado al proceso electoral de su función competitiva, convirtiéndolo en una herramienta de legitimación del poder más que en un mecanismo de alternancia real.

Por último, los estudios sobre el Cono Sur (Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay) exploran una región donde los sistemas de partidos han mostrado mayor estabilidad que en otros contextos

latinoamericanos. Sin embargo, esta continuidad no ha estado exenta de transformaciones. El análisis de Argentina y Uruguay es particularmente detallado, ilustrando cómo la estabilidad partidaria ha convivido con dinámicas de alternancia bien definidas. En Chile, el capítulo ofrece una lectura enriquecedora al vincular el proceso electoral con el estallido social y la crisis constituyente. En Brasil, el enfoque se centra en la polarización, resaltando la profundización de la división entre proyectos políticos contrapuestos. Paraguay, por su parte, mantiene la hegemonía del Partido Colorado, pero el análisis no se limita a describir su continuidad, sino que explora cómo la alternancia interna dentro del partido ha permitido renovar su oferta política. En conjunto, esta sección ofrece un panorama bien estructurado que permite identificar tendencias clave.

El análisis del caso mexicano destaca la consolidación de Morena como fuerza hegemónica y la recomposición de la oposición en un sistema que, hasta hace poco, se mostraba más competitivo. Resta ver si este nuevo equilibrio se consolidará o si la volatilidad del electorado seguirá impulsando reconfiguraciones abruptas en los próximos comicios.

Más allá de la alternancia y la volatilidad electoral, el desafío central es discernir si estos procesos están consolidando nuevas estructuras de representación o si, por el contrario, la competencia sigue anclada en alineamientos frágiles y segmentados. El libro documenta con precisión, país por país, cómo la crisis económica, la pandemia y la erosión de la representación política han alterado el panorama electoral reciente, pero deja abierta la cuestión de si estos cambios son transitorios o si podrían ser parte de una transformación más profunda. En este contexto, la fragilidad organizativa de los partidos y la dependencia de estrategias electoralistas volátiles amenazan con debilitar aún más la institucionalización del sistema, erosionando las identidades partidarias y reduciendo la representación a acuerdos de corto plazo. Aunque algunos procesos pueden sugerir una recomposición del mapa político, la falta de anclajes programáticos duraderos plantea dudas sobre si llegarán a consolidarse. Más que preguntarnos si la competencia ha cambiado, el verdadero desafío es establecer si estos cambios cimentan un nuevo equilibrio o si la región sigue atrapada en ciclos de fragmentación e incertidumbre estructural.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 33 - Nº 67 - Junio / Diciembre 2024

DIÁLOGOS

María de los Ángeles LASA

ESTUDIOS

El fracaso de la política exterior populista: la política exterior brasileña en el gobierno de Jair Bolsonaro de 2019 a 2022
Beatriz Bandeira de Mello y Miriam Gomes Saraiva

Afganistán y los desafíos a la hegemonía estadounidense a finales del siglo XX y principios del XXI
Sidnei J. Munhoz

La insubordinación ideológica de la periferia. El caso de China
Juan Cruz Ramón Margueliche e Hilario Patronelli

Más calidad y menos cantidad en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Sur Global: la experiencia de Brasil
Marina Bolfarine Caixeta y José Alejandro Sebástian Barrios Díaz

China como contrincante semi-periférico: recuperando el Estado en el análisis de sistemas-mundo
Luciano Moretti, Joel Sidler y Víctor Ramiro Fernández

DOSSIER

Chile y Portugal en clave transnacional. 50 años del golpe de Estado y la Revolución de los claveles

Ecos del Cono Sur sobre la Revolución de los Claveles (1974-1976): La experiencia chilena y el velascato peruano
Ricardo Andrés Pérez Haristoy y Gilberto Aranda Bustamante

La trascendencia de la guerra colonial y el golpe de Estado del 25 de abril de 1974 en las relaciones entre Cuba y Portugal (1959-1975)
Fernando Camacho Padilla

De septiembre a abril. El golpe militar de Chile y la Revolución de los claveles portuguesa bajo la mirada de La Voz de Galicia
Francisco Javier Morales Aguilera

La izquierda española frente al golpe de Estado en Chile y la Revolución de los Claveles: el caso de los marcos interpretativos de LC y ORT
Miguel Alejandro Pérez Cabrera

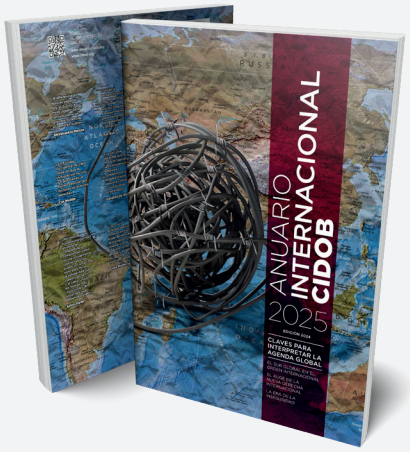
REFLEXIONES

Futuro incierto: regresar al medioevo o crear algo nuevo
Javier L. Surasky

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
48 nº 582 5º piso (1900)
La Plata *REPUBLICA ARGENTINA*
Tel 54 221 6442096

Instituto de Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2025

EDICIÓN 2024

CLAVES PARA INTERPRETAR LA AGENDA GLOBAL

CONSULTA
EL ANUARIO CIDOB
ONLINE
www.anuariocidob.org
www.cidob.org

Una nueva edición del Anuario Internacional CIDOB ve la luz en un contexto internacional especialmente convulso. Este año hemos seleccionado tres temas que merecen un análisis en profundidad. El primero es la emergencia del Sur Global que, pese a su relativa indefinición en cuanto al término, se postula como entidad aglutinadora en un contrapeso a los valores y principios promovidos por Occidente. El segundo es el auge de la derecha radical en Europa y en otros muchos países y regiones del mundo. Finalmente, se aborda la denominada «era de la inseguridad», que se manifiesta tanto en el plano físico como en el emocional o psicológico, y que está alimentada por los desequilibrios de la globalización económica, las desigualdades, la revolución tecnológica o el temor ante el cambio climático, entre otros factores.
El objetivo de la publicación es contribuir, desde diferentes ópticas y múltiples visiones del mundo, a una mayor comprensión de las dinámicas políticas y de las relaciones internacionales de nuestro tiempo.

EDITA
CIDOB
Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE
Edicions Bellaterra, C. de la Foneria,
5-7, baixos. Manresa (Barcelona)
https://www.bellaterra.coop/es

CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

Shivshankar Menon	Investigador distinguido, Centre for Social and Economic Progress (CSEP)
Rita Abrahamsen	Profesora de Ciencias Políticas, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa
Yun Sun	Investigadora sénior y codirectora del Programa de Asia Oriental; directora del Programa sobre China de Stimson Center
Happymon Jacob	Profesor asociado de Diplomacia y Estudios sobre Desarme en la School of International Studies, Jawaharlal Nehru University
Christoph Heusgen	Presidente de la Conferencia de Seguridad de Múnich
Marina Garcés	Filosofía y activista; directora del Máster de Filosofía para los Retos Contemporáneos de la UOC
Astra Taylor	Cineasta, escritora y activista
Luciano Zaccara	Profesor adjunto invitado, Gulf Studies Center, Qatar University
Cas Mudde	Politólogo y profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela de Asuntos Públicos Internacionales, University of Georgia (Estados Unidos)
Roberto Foa	Profesor de Ciencia Política y Políticas Públicas; Co-Director del Cambridge Centre for the Future of Democracy , Cambridge University
Cristóbal Rovira Kaltwasser	Profesor de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile
Ellen Laipson	Investigadora distinguida y presidenta emérita del Stimson Center
Gilles Ivaldi	Investigador del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y del Centre for Political Research at Sciences Po (CEVIPOF), París
Caroline de Gruyter	Corresponsal de asuntos europeos y columnista del periódico holandés *NRC*; columnista de *Foreign Policy* y *EUobserver*
Jan-Werner Müller	Profesor de Ciencias Políticas, Princeton University; autor de *Democracy Rules* (Farrar, Straus and Giroux, 2021)
Clara Mattei	Profesora asociada de Ciencias Políticas, The New School for Social Research (Nueva York)
Hilary Cottam	Innovadora, emprendedora social y autora de *Radical Help: How we Can Remake the Relationships Between us and Revolutionise the Welfare State* (Little Brown, 2018)

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

**REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS**

Coincidiendo con el 70 aniversario de la Conferencia de Bandung, el número 139 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* aborda el impacto creciente del Sur Global en el sistema internacional, en un contexto marcado por transformaciones profundas de los órdenes surgidos de las dos guerras mundiales y del fin de la Guerra Fría: la fragmentación del orden liberal, la pérdida de centralidad de Occidente y la emergencia de nuevas dinámicas de poder. A través de nueve aportaciones, se analiza cómo actores diversos del Sur Global están incidiendo en normas, instituciones y agendas globales. Se concluye que el Sur Global, lejos de ser un bloque homogéneo, representa una fuerza diversa, creciente y muy relevante en el sistema internacional. El grupo de países que lo conforma muestra una agencia cada vez mayor y desafía los marcos dominantes de las relaciones internacionales, bajo la demanda de nuevas narrativas más inclusivas y menos occidentalocéntricas para comprender los cambios en curso.

El «Sur global» bajo análisis forense: entre expresión performativa, concepto analítico y realidad en construcción
Rafael Grasa

¿Integración o fragmentación? América Latina y el orden liberal
Paula Ruiz-Camacho

Transformaciones del poder nacional en el Sur Global: un análisis desde el *World Power Index* (1992-2022)
Daniel Morales Ruvalcaba

Repensar el Sur Global más allá del dualismo cartesiano: la emergencia de la conciencia ambiental
Diego S. Crescentino y Sergio Caballero

La creciente agencia de la Unión Africana en el sistema internacional
Jerónimo Delgado Caicedo y Guilherme Ziebell de Oliveira

Incidencia de la adhesión de Brasil al BRICS en sus relaciones con la Unión Europea
Rita Giacalone

Asia Central: reafirmando su personalidad e independencia entre equilibrios regionales y globales
Antonio Alonso Marcos

La gobernanza de las migraciones en el Sur Global: un análisis comparativo
Maria del Carmen Villarreal Villamar y Adriana Montenegro

El Sur Global ante la fragmentación geoeconómica: respuestas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica
Julieta Zelicovich y Esteban Actis

Cuatrimestral
de estudios
internacionales

Barcelona,
abril 2025
ISSN 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-31-2
11€

978-84-18977-31-2
9 788418 977312
ISSN 1133-6595
9 771133 651391