

EL SUR GLOBAL
EN EL ORDEN
INTERNACIONAL

EL SUR GLOBAL: DE OBJETO A SUJETO DEL ORDEN
INTERNACIONAL

LA MIRADA DEL SUR GLOBAL HACIA LAS DINÁMICAS
DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

CHINA: ¿UN PAÍS DEL SUR GLOBAL?

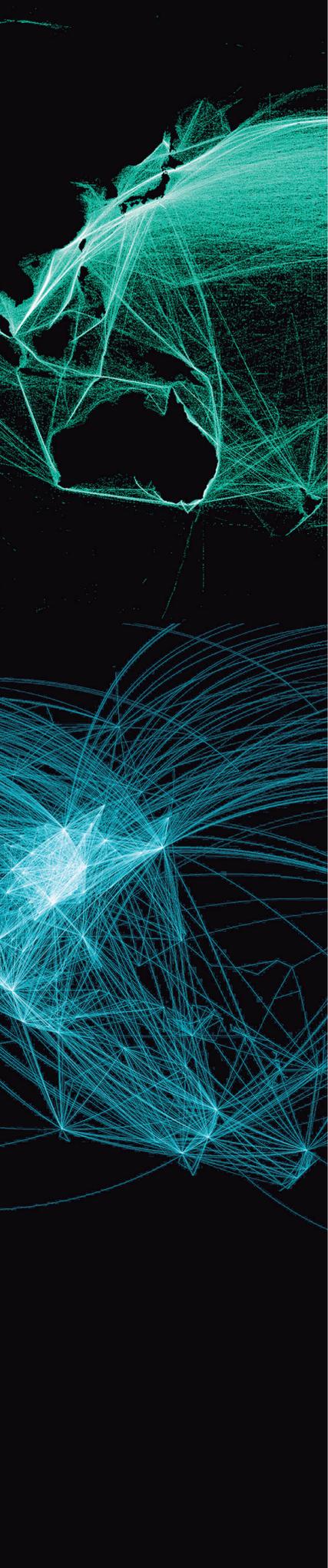
LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ORDEN GLOBAL:
UNA PERSPECTIVA DESDE LA INDIA



EL SUR GLOBAL:
DE OBJETO A
SUJETO DEL ORDEN
INTERNACIONAL

SHIVSHANKAR MENON

Investigador distinguido, Centre for Social
and Economic Progress (CSEP)



Las referencias al Sur Global se están poniendo cada vez más de moda. A diferencia de Rusia y de China, que nunca lo abandonaron, Occidente parece estar redescubriendo justamente ahora el Sur. Sin embargo, resulta pertinente empezar por el principio, preguntándonos por cuál es la naturaleza del Sur Global, a qué nos referimos exactamente. Y lo cierto es que es un término vago e impreciso que, dicho sea de paso, ha ido variando de significado con el tiempo. Basta señalar que cuando en 1980 se estableció la línea Brandt¹, los países en desarrollo estaban geográficamente al sur –del Norte desarrollado– y entre norte y sur, existía una distinción bastante clara. Sin embargo, tan solo una década después, en tiempos de la Comisión del Sur², el milagro de las economías asiáticas ya había empezado a desdibujar la distinción entre economías en desarrollo y emergentes, ambas entendidas, por lo general, como parte del Sur.

Es difícil, por tanto, ser preciso y utilizar el concepto del Sur Global como una categoría rigurosa de análisis académico, sino que más bien debemos considerarla una suerte de indicador general de las tendencias y preferencias de ciertos países.

Si buscamos un elemento común a todos los países del Sur, este es su vivencia del colonialismo y de la opresión imperial durante los siglos XIX y XX. Es esta experiencia colectiva la que hoy en día los lleva a adoptar enfoques comunes sobre cuestiones de desarrollo y orden internacional ante las que se sienten interpelados. También están en sintonía en su exigencia de una mayor participación en el sistema internacional y en la búsqueda de cambios, más o menos ambiciosos, en dicho orden. Esta experiencia compartida de colonialismo explica en parte por qué los líderes del Sur Global ponen tanto empeño en cuestiones de estatus. Se ha visto, por ejemplo, en el caso de los BRICS, entre cuyos logros principales destaca su contribución a elevar el estatus de sus miembros en la sociedad internacional.

El pasado colonial también les ha otorgado otro rasgo en común: la renuencia frente a las ambiciones de liderazgo o de superioridad por parte de quienes pretenden hablar en su nombre, como en ocasiones han hecho China, India o Brasil. Destaca el caso de India, que hizo de la incorporación de la Unión Africana (UA) al G20 y de la inclusión de las cuestiones del Sur Global en su agenda la pieza central de su presidencia el año pasado, presentándose a sí misma como la voz del Sur Global. No obstante, la realidad es que el Sur Global sigue siendo un conjunto de países indefinido y sin líderes, con niveles de desarrollo muy diferentes.

1. Véase Lees (2020).

2. N. del Ed.: La Comisión del Sur, conocida formalmente como Comisión Independiente del Sur sobre Cuestiones de Desarrollo, fue establecida en 1987 en el marco de las Naciones Unidas por un grupo de líderes de países en desarrollo, con el objetivo de abordar sus preocupaciones comunes. Como tal, la Comisión funcionó hasta 1990, momento en el que publicó el influyente informe *El desafío para el Sur*.

Tras décadas de crecimiento globalizado, las diferencias entre los países del Sur se han acentuado y la pertenencia a este conjunto es más difícil de definir. Por ejemplo, ¿es China parte del Sur Global o debemos dejarla al margen si, por ejemplo, hacemos caso de su pulsión hacia el excepcionalismo —que plasma perfectamente la fórmula del G77+China—, y a los muchos criterios objetivos —como su nivel de desarrollo— que la alejan de esa etiqueta? El posicionamiento oficial de Beijing es claro; sostiene que, por ser el país en desarrollo más grande del mundo es «un miembro natural del Sur Global»³. No obstante, si nos basamos en las cifras, es difícil clasificar a China como una economía en desarrollo y sometida a los mismos problemas que la mayoría de los miembros del Sur Global. Es más, gracias a su actual tasa de crecimiento y a una población que decrece, China será un país de renta alta en pocos años, según los criterios del Banco Mundial.

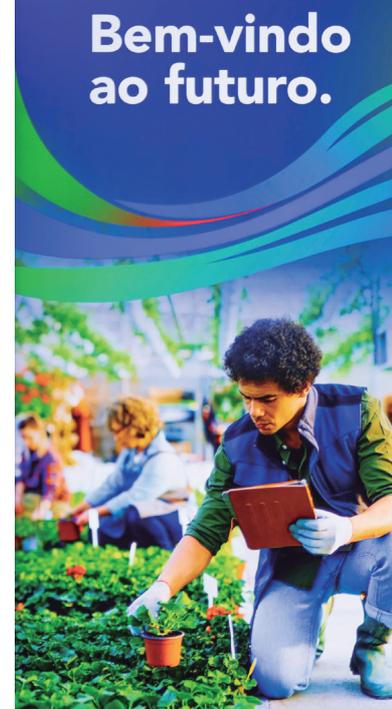
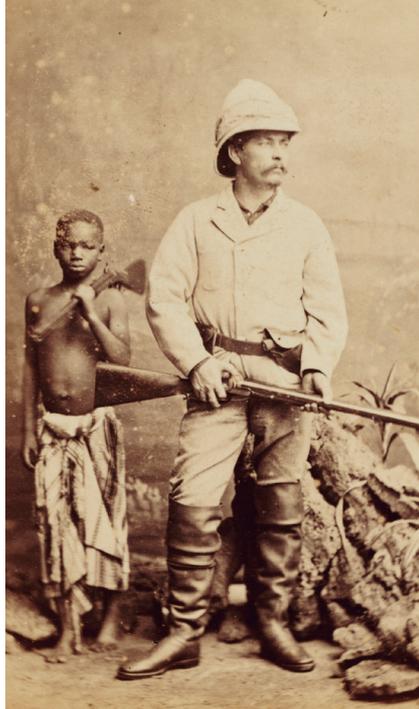
Y el caso de China no es el único. La disparidad que existe dentro del Sur Global en términos de tamaño, nivel de desarrollo, perspectivas o incluso intereses de sus miembros refuerza la idea que estamos ante una categoría controvertida y de utilidad limitada. Que Sur Global signifique algo más que no occidental dependerá, sobre todo, de la cuestión en la que nos centremos en cada momento. No obstante, no por ser un término con limitaciones palmarias, debemos pensar que es baladí; al contrario, estamos ante un término que puede ser de utilidad para políticos, diplomáticos y otros profesionales del sector como fórmula para englobar a ciertos países en desarrollo y de características compartidas. A ello se suma que muchos de sus integrantes están ganando agenda e importancia dentro del sistema internacional, y que ganarán más con el tiempo, no solo por el impulso de su propio crecimiento, sino también gracias a los cambios en el equilibrio internacional de poder y a las oportunidades que les brinda la rivalidad entre las grandes potencias, que hace que los países de Sur sean más atractivos como aliados o socios.

A diferencia de épocas pasadas, hoy el Sur no es un mero *objeto* de la tensión entre las grandes potencias, es también *sujeto*, lo que otorga una cierta acción política a sus integrantes. Esto se debe en buena medida a que, desde el punto de vista económico, el Sur Global tiene una relevancia sin precedentes en los últimos tres siglos. En 2022, y como conjunto, el Sur Global contribuyó a más de la mitad del crecimiento de la economía mundial; paralelamente, el peso en el PIB mundial del G7 —el club de los países más desarrollados— ha disminuido hasta el 30% del total en términos de poder adquisitivo, lo que lo sitúa ligeramente por debajo del de los BRICS⁴. También en 2022 más de la mitad del comercio mundial implicaba al menos la participación de un país de los considerados como no alineados, lo que los ha convertido en un nexo importante para salvar la distancia entre rivales geopolíticos⁵. Algunos países del Sur también están sacando réditos en términos de inversión y comercio extranjeros como consecuencia del distanciamiento entre Estados Unidos y China.

3. Véase Niu *et al.* (2023).

4. Véase Manning (2024).

5. Véase Gopinath (2024).



Bem-vindo
ao futuro.

A diferencia de épocas pasadas, hoy el Sur no es un mero *objeto* de la tensión entre las grandes potencias, es también *sujeto*

Por supuesto, estos beneficios están distribuidos de manera desigual y no se dan en todos los países del Sur. Los más beneficiados son los países más grandes; para los países más pequeños y frágiles del Sur, el mundo sigue siendo lugar inhóspito en el que sus opciones políticas y militares están limitadas.

El Sur, en busca de la seguridad

El redescubrimiento occidental de la noción Sur Global ha ido de la mano del auge económico del resto⁶ y de una rivalidad cada vez más evidente entre las grandes potencias, de Estados Unidos y Europa Occidental, por una parte, y Rusia y China, por otra. Sin embargo, a pesar de los muchos resquicios que abre la rivalidad entre potencias, la relevancia económica del Sur Global no se ha correspondido hasta ahora con un aumento similar de la influencia de este grupo en materia de seguridad internacional. En esta dimensión de las relaciones internacionales, pocos países del Sur Global pueden permitirse desarrollar una gran estrategia. No obstante, los más poderosos, aquellos que disponen de mayor relevancia en el sistema internacional, como Brasil, India, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia (y China, si la incluimos en el Sur Global), se han convertido en proveedores netos de seguridad en sus subregiones o periferias.

6. N. del Ed.: en inglés, el término *Rest* se emplea como juego de palabras en contraposición a la idea de Occidente (*West*), en expresiones como *The West and the Rest* (Occidente y el Resto).

No obstante, el éxito de sus estrategias ha sido, por lo menos, ambiguo. China, por ejemplo, ha combinado estrategias políticas que le han resultado contraproducentes con maniobras económicas exitosas. Si analizamos las dos últimas décadas, Beijing ha pasado de ser el mayor beneficiario de las decisiones de Estados Unidos desde principios de los años setenta en adelante, a adoptar una estrategia que la ha distanciado de muchos de sus vecinos y que ha despertado la ira de Estados Unidos, llegando incluso a inquietar a países que le eran afines y que admiraban a la República Popular China (RPC). Dicha estrategia ha hecho menos probable la integración de Taiwán en la RPC y ha incentivado la formación de coaliciones compensatorias del ascenso de China en el Asia marítima. Sin embargo, en el mismo periodo, China ha sido capaz de eliminar efectivamente la pobreza extrema y convertirse en la segunda economía más grande del mundo. Es un recorrido ambivalente, de luces económicas y de sombras políticas, que vemos repetido en otros miembros de los BRICS.

Si hablamos del conjunto, veremos que la mayoría de los países del Sur no pueden permitirse estrategias de seguridad en las que la coerción desempeñe un papel importante. Al carecer del poder necesario, no les queda otra opción que recurrir a estrategias de atracción y evitación. Actualmente, las estrategias de los países del Sur Global frente a las grandes potencias son diversas, ya que según los casos, optan por plegarse (*bandwagon*), dualizar (*hedging*) o contrapesar (*balance*) la influencia de las grandes potencias, intentando no atarse en exclusiva a ninguna de las partes y combinando múltiples alineaciones. Un buen ejemplo de ello es la ASEAN, cuyos miembros dependen en su mayoría de Estados Unidos para las cuestiones relativas a su seguridad, y de China y Japón para su prosperidad, sin alinearse políticamente.

Los países del Sur Global han buscado tradicionalmente la previsibilidad y el confort proporcionados por las Naciones Unidas y los diversos foros multilaterales en los que la acción colectiva y la toma de decisiones regida por el principio de «un estado, un voto» aumentan sus posibilidades de incidir en los resultados. Es por ello que la mayoría daría su apoyo a un genuino orden liberal basado en reglas, si estas también se aplicasen a la conducta de las grandes potencias. No obstante, ahora que el sistema multilateral está encallando por la rivalidad de las grandes potencias, el Sur Global se siente desposeído y desorientado, a falta de foros e instituciones internacionales en las que poder anclar sus políticas. Incluso en sus momentos más boyantes, las instituciones internacionales dedicadas a las cuestiones de seguridad apenas se han desarrollado, en comparación con la infraestructura económica institucional alzada tras la Segunda Guerra Mundial. En el contexto actual de distanciamiento entre los estados miembros, dichas instituciones, de las que el Sur depende más que las grandes potencias y que el mundo industrializado, están deviniendo menos efectivas y más incapaces de hacer cumplir el derecho internacional, como evidencian algunas disputas y conflictos desde el Mar del Sur de China hasta Palestina, Sudán, Yemen o Ucrania —la lista es larga y no deja de crecer—.

El limitado *poder duro* en manos del Sur Global explica también la devoción de sus integrantes por el internacionalismo, en particular por el internacionalismo revolucionario del siglo XX, en sus diversas formas: panasiático, solidaridad Sur-Sur, internacionalismo anticolonial y panafricano, internacionalismo islámico y budista, e internacionalismo proletario. Con la descolonización y la formación de estados soberanos en todo el Sur, estas estrategias revolucionarias encaminadas a transformar el mundo tuvieron su expresión en las instituciones multilaterales que, como la ONU, se basan en el principio de igual soberanía y un voto por Estado. Sin embargo, debido a la rivalidad entre potencias, esto es cada vez más problemático, ya que las instituciones difícilmente pueden alcanzar sus objetivos si sus miembros están enfrentados. En la última década y media no encontraremos ningún tratado internacional vinculante sobre un tema de gran calado que haya contado con una amplia aceptación. Tampoco se han cumplido los compromisos internacionales en materia de cambio climático y de reducción de la pobreza.



No es de extrañar que la efectividad del movimiento no alineado haya disminuido proporcionalmente –a pesar de seguir manteniendo sus reuniones– a medida que su escenario principal, la ONU y el sistema multilateral, se ha vuelto menos determinante. Es una muestra más de que la acción efectiva frente a las amenazas transnacionales que afectan profundamente al Sur, como el cambio climático, es cada vez más difícil en el escenario internacional.

En medio de este escenario de seguridad internacional cada vez más incierto y de un sistema multilateral crecientemente disfuncional –tanto si hablamos de la OMC, para el sistema de comercio internacional, o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en asuntos de guerra y paz–, el Sur Global busca alternativas. Más de cuarenta países han expresado su interés en unirse a los BRICS, a pesar de que este grupo aún tiene que demostrar su capacidad como organización

de generar seguridad o resultados económicos reales. Ahora bien, la tónica general es que la insatisfacción de estos países se expresa no institucionalmente, sino de manera mucho más espontánea, cuando surge la ocasión. Un ejemplo reciente fue la negativa de la mayor parte del Sur a dar su apoyo a las sanciones occidentales

En medio de este escenario de seguridad internacional cada vez más incierto y de un sistema multilateral crecientemente disfuncional (...) el Sur Global busca alternativas

contra Rusia a raíz de la invasión de Ucrania. Otra estrategia seguida es la de emplear precisamente las instituciones del sistema con fines subversivos o que resalten las contradicciones del sistema, como por ejemplo la iniciativa de Sudáfrica de llevar a Israel ante la Corte Internacional de Justicia por sus ataques contra civiles en Gaza tras el ataque terrorista de Hamás del 7 de octubre de 2023.

Todo ello conduce a pensar que nos dirigimos hacia una era de coaliciones *ad hoc* sobre temas específicos, de acuerdos plurilaterales y de coaliciones de compensación. No es una vuelta a la no alineación, ya que no hay dos bloques con los que alinearse o no alinearse, sino una era de no alineamiento en virtud de una agenda propia de seguridad. Si bien la seguridad económica se persigue mediante la negociación de los términos de su participación en una economía capitalista unificada y globalizada y regida por las reglas occidentales, la seguridad física, militar y política es más fragmentaria y se divide difícil de obtener. Los BRICS han comenzado a trabajar juntos en la lucha contra el terrorismo y la ASEAN y la Unión Africana (UA) han tratado también de responder a las amenazas tradicionales a la seguridad en su región. La primera, mediante la diplomacia y sus primeros ejercicios navales en 2023, y la UA empleándose en el mantenimiento y restablecimiento de la paz, en África. Es solo un inicio, pero constituye una promesa para el futuro.



Las diferentes demandas de seguridad económica y física en el mundo actual requieren de un gran consenso entre los miembros del Sur Global en los asuntos económicos a los que se enfrentan, a pesar de las diferencias obvias en sus etapas de desarrollo. Esta confluencia abarca cuestiones como la crisis de la deuda, el desarrollo y la equidad y la financiación ante el cambio climático, pero también otras cuestiones no tan evidentes, como la transición energética o la reforma del sistema multilateral y las Naciones Unidas. No están unidos institucionalmente ni tampoco por normas y valores, ya que sus sociedades y su política están experimentando una rápida agitación interna. El Sur es dolorosamente consciente de que, desde la Segunda Guerra Mundial, solo un puñado de países del Sur Global han logrado convertirse en sociedades industrializadas desarrolladas, y que lo hicieron trabajando con la economía global y el orden económico y de seguridad internacional vigentes. Debido a ello, apoya firmemente la defensa de la soberanía y de la integridad territorial como dos elementos esenciales de su seguridad y de la supervivencia de los estados.

A modo de conclusión, podemos afirmar que el Sur Global es un concepto políticamente vivo, pero que es mucho más relevante en términos económicos que políticos. Si bien los países que integran este grupo necesitan vivir en paz para centrarse en su desarrollo económico, esto no los hace ser necesariamente más pacíficos a nivel internacional, o que renuncien a la violencia en el plano doméstico. La cuestión de la seguridad no es solo una asignatura pendiente para el Sur Global, sino que genera una preocupación creciente, como atestigua la serie de conflictos y disputas que plagan la región y de los que la comunidad internacional parece desentenderse, como atestigua el hecho que desde 2022 han muerto más personas en Sudán que en Ucrania, Israel y Palestina juntos. Lo mismo ocurre con el conflicto y la lucha civil en África central, en parte del Sahel, el Congo, Yemen y otras áreas del Sur Global, donde la seguridad ha colapsado. No resulta por tanto sorprendente que el Sur considere hipócritas los llamamientos a los principios universales o las declaraciones de imparcialidad y las demandas de apoyo a las posiciones occidentales en Palestina y Ucrania, cuando no se aplican los mismos principios a los conflictos que tienen lugar en sus territorios. La contradicción entre la oposición de Occidente a la ocupación rusa del territorio ucraniano y el apoyo a la ocupación israelí del territorio palestino es demasiado flagrante para ignorarla.

La experiencia reciente muestra, por consiguiente, una menor voluntad por parte del Sur Global de trabajar políticamente con Occidente y una mengua de su fe en un llamado orden liberal basado en reglas, a pesar de seguir existiendo una dependencia económica de Occidente, incluso más profunda. Dado que las instituciones y normas del orden occidental se consideran cada vez más ineficaces o egoístas, la relación del Sur Global con las instituciones internacionales y Occidente se ha vuelto casi puramente transaccional.

Las estrategias de seguridad que el Sur ha elegido han sido en su mayoría pragmáticas y realistas. De hecho, en el Sur han surgido teorías que acomodan este viraje hacia el realismo a los condicionantes particulares de cada país. El «realismo subalterno» de Mohammed Ayoob, el «realismo periférico» de Carlos Escudé y el «realismo moral» de Yan Xuetong son intentos de globalizar la teoría de las relaciones internacionales y hacerla relevante para la experiencia del Sur⁷. Queda por ver si lograrán hacerlo. Solo cuando el Sur tenga una teoría de las relaciones internacionales y de la seguridad que se ajuste a su caso y reúna la capacidad y el poder para dar forma a su entorno, podrá el Sur ofrecer respuestas para el futuro en materia de seguridad. A largo plazo, esa parece ser la dirección del viaje, aunque el camino hacia ese objetivo parece lleno de cambios de dirección y curvas.

7. Véase Cerolli (2024).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cerolli, Luíza. «Neoclassical Realism, Global International Relations, and the unheard echoes of Realist practices from the South». *The British Journal of Politics and International Relations*, n.º 0 (2024) (en línea) DOI: <https://doi.org/10.1177/13691481241230>.
- Gopinath, Gita. «How Policy Makers Should Handle a Fragmenting World». *Foreign Policy* (6 de febrero de 2024) (en línea) <https://foreignpolicy.com/2024/02/06/how-policymakers-should-handle-a-fragmenting-world/>.
- Lees, Nicholas. «The Brandt Line after forty years: The more North-South relations change, the more they stay the same?». *Review of International Studies*, n.º 47 (16 de noviembre de 2020), p. 85-106. DOI: 10.1017/S026021052000039X (en línea) <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/brandt-line-after-forty-years-the-more-northsouth-relations-change-the-more-they-stay-the-same/8646CE553D2F986BD33B67352FFC5814>.
- Manning, Robert. «China Is Gaslighting the Developing World». *Foreign Policy* (5 de abril de 2024) (en línea) <https://foreignpolicy.com/2024/04/05/china-developing-world-bri-global-development-initiative-hegemony>.
- Niu, Haibin *et al.* «The Rise of the Global South and China's Role». *Shanghai Institutes for International Studies (SIIS)*, Report n.º 31 (noviembre de 2023) (en línea) <https://www.siis.org.cn/updates/cms/cms/202312/0515002562r3.pdf>.