

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN
Escuela de Política y Gobierno



Cooperando entre emergentes

el BRICS como caso de estudio

por

Lic. Mario G. Guerrero

Tesis para optar al grado académico de
Doctor en Ciencia Política

Director: Dr. Jorge Battaglino
Co-director: Dr. Julio Aguirre
Co-directora CONICET: Dra. Gloria Trocello

Buenos Aires - Argentina

- 2023 -

Resumen

La literatura especializada sugiere que la institucionalización de las dinámicas asociativas entre los agentes aumenta su cooperación y acción colectiva, incluso cuando se habla de cooperación internacional entre naciones. Sin embargo, poco se ha profundizado en el estudio de las instituciones (particularmente, las informales) iniciadas a comienzos del siglo XXI como así tampoco en los efectos que las mismas han tenido en lo que a la cooperación entre actores internacionales se refiere. Frente a esto, la presente tesis tiene como objeto abordar esta problemática a través de un estudio de caso del BRICS, periodo 2001 - 2020. A los fines de poder dar cuenta de los factores que intervinieron en la institucionalización de sus dinámicas cooperativas, se propone metodológicamente realizar un *process tracing* que permita construir un mecanismo causal que ilustre cómo es que se relacionaron las tres variables aquí consideradas como centrales a la hora de estudiar el caso en cuestión: actores, instituciones y cooperación.

*Para Roberto y Jackie,
causa y razón de quién soy*

AGRADECIMIENTOS

No exagero al afirmar que esta tesis representa la síntesis de un viaje personal y académico iniciado ya hace tiempo. Aún recuerdo ese año 2015, mientras me encontraba realizando una estancia académica en la Universidade do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil), en el que tropecé por primera vez con un libro sobre el BRICS. La simple curiosidad (o casualidad) hizo que recogiera ese libro de tapas marrones de entre un conjunto de ejemplares sin dueños que estaban siendo regalados en la puerta de la biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas. Difícilmente se pueda alegar que el Mario de hace 8 años supiera que de la lectura de ese libro, escrito por diplomáticos y catedráticos brasileños, saldrían las primeras interrogantes que lo llevarían a estructurar, directa o indirectamente, sus pasos iniciales en la vida académica. En este sentido, hay quienes alegan que no es posible afirmar con precisión cuándo comienza o finaliza algo en nuestras vidas. Sin embargo, y junto a la reflexión que las nieves del tiempo traen, considero dicho encuentro una *coyuntura crítica* dentro de mi vida académica. Desde ese entonces, mi inquietud sobre el fenómeno no hizo otra cosa más que crecer, alimentando, así, mis ganas de estudiar de forma sistematizada la política internacional.

Como en todo viaje, diversas han sido las personas y organizaciones que, de alguna manera u otra, han contribuido a este proyecto. Los primeros resultados de mi investigación fueron presentados en diferentes ediciones de los congresos nacionales e internacionales de democracia y de ciencia política que la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Rosario (UNR) han realizado desde el año 2015 hasta la actualidad. De igual manera, algunas ideas preliminares que aquí se discuten fueron desarrolladas en un proyecto de investigación institucional denominado *Congruencia del BRICS en la Agenda Financiera Internacional (período 2008–2016)* (Resolución 133/17–R, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo), conforme a lo establecido en la Ordenanza 17/2016–CS y en la convocatoria realizada por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (SeCTyP) (Resolución

3750/16–R).

Adicionalmente, los borradores de varios de los capítulos aquí presentes fueron trabajados durante mi estancia académica en la University of Hradec Králové (Chequia), en el semestre lectivo 2019/2020, en el Department of Political Sciences/Faculty of Philosophy. Allí, tuve la posibilidad de profundizar y sistematizar junto a Pavlína Springerová, Héctor Quintanar, Luciana Serrano Parra y Dmitar Tasić todo el material que había estado desarrollando hasta ese momento en el marco de mi beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). A ellos, mi más sentida gratitud.

Estoy profundamente agradecido con la Dra. Gloria Trocello y el Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (FCEJS) de la UNSL por proveerme del espacio, disposición y tiempo necesarios para ejecutar mis investigaciones. Esta tesis representa un gesto de cariño y devolución a una institución educativa como la UNSL, la cual ha estado presente en mi vida desde mi nacimiento.

Diversos borradores del capítulo 2 se vieron enriquecidos por los comentarios realizados por Carlos Acuña, mientras cursaba su materia Ciencia Política Contemporánea I del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Asimismo, y dentro del mismo entorno universitario, agradezco las invaluable devoluciones realizadas por Jacqueline Behrend, Pablo Scarfi, Tomas Bril Mascarenhas y Mariana Caminotti a varios trabajos preliminares que componen esta tesis. Aquí también debo hacer especial mención y agradecimiento a los/as integrantes del jurado, Carla Morasso, Alejandro Frenkel y Mariela Cuadro, quienes con sus comentarios me invitaron a reflexionar desde otros puntos de vista varios de los aspectos aquí abordados.

Especial mención merecen las reflexiones de Jorge Battaglino, en su carácter de director, el cual siempre me impulsó a seguir trabajando en esta línea. Particularmente, doy gracias a Andrés Malamud por la cálida predisposición que ha tenido siempre para con mis consultas, dudas y molestias a lo largo de estos años.

No puedo dejar de destacar el acompañamiento y tutela que ha tenido siempre para conmigo Julio Leonidas Aguirre, politólogo de entrañable capacidad analítica y del que siempre estoy

aprendiendo cosas nuevas. En su calidez y prestancia mis proyectos han encontrado en todo momento una fuente de crecimiento inagotable.

A Lucio Marinsalda Pastor, colega y amigo, le debo todo lo que sé sobre Rusia; además de que compartimos un amor intelectual por Brasil desde nuestras épocas de la licenciatura. A Yesica Kolliker y Pablo Zuvich por una amistad incondicional, sin la cual mi recorrido por Mendoza no hubiera sido igual de gratificante. A Tomás Capretto, Iván Gavriloff, Franco Roman y José Ignacio Panario Güenaga por nuestras incansables horas de ágora, amistad, risas y fraternidad en la 2304 + 1. A mí abuela Abila, por su amor y detalle durante mis estadías en Villa Mercedes y a la cual le regalo esta tesis a sabiendas de todo el orgullo que dicho acto le va a generar.

A Diana Alejandra Trujillo Beltrán, una compañera que el destino quiso que viniera a encontrar 2.600 metros más cerca de las estrellas. Su calidez y cariño permitieron que estas páginas fueran escritas en el calor, el frío, la luz y la sobra de ambas laderas de la cadena del Plata. Por todo ello, mi eterna gratitud.

Por último, quiero agradecer a Beto, Jackie y Manu; padre, madre y hermano de quién escribe. Sostenes incansables y razón primigenia de ser quién soy. La universidad, la docencia, la investigación, la obstinación, la persistencia, la curiosidad y la lectura son rasgos que hicieron y hacen a nuestra dinámica familiar. A ustedes, mi amor eterno y esta tesis como gesto de agradecimiento por la familia hermosa que me regalan día a día como así también por la persona que han hecho de mí.

Dicho esto, agradezco a todos los que, de alguna manera u otra, me hicieron crecer, caminar y levantarme a lo largo de esta aventura. En especial a aquellas personas que ya no están entre nosotros pero que, desde donde sea que estén, seguramente aún siguen caminando junto a mí. Laurita, se que estás aquí y que en algún momento tendremos tiempo de conversar, mate por medio, sobre monos, Amazonas y otras travesuras, tal y como nos lo prometimos la última vez. Vos mandale saludos a mi Yaya que acá lo estamos cuidando al Agus, hermano entrañable que me regaló la vida.

Naturalmente, las debilidades, erratas y demás equivocaciones que aquí se encontraran pertenecen total y exclusivamente a mi persona.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción	1
2. Sobre actores, instituciones internacionales y cooperación	23
2.1. Revolviendo la caja de herramientas conceptuales del neoinstitucionalismo: fortalezas y debilidades	28
2.1.1. Neoinstitucionalismo de Elección Racional (NER)	29
2.1.2. Neoinstitucionalismo Histórico (NIH)	39
2.2. ¿Qué aportes puede realizar el neoinstitucionalismo para el estudio de las nuevas instituciones internacionales emergentes?	43
2.3. ¿Qué es la cooperación? Una propuesta teórico-analítica a partir del caso BRICS	51
3. Descripción de los <i>titanes</i> del BRICS	65
3.1. Información general sobre los países miembros	67
3.1.1. Brasil	67
3.1.2. Rusia	69
3.1.3. India	71
3.1.4. China	74
3.1.5. Sudáfrica	76
3.2. Análisis de los países como grupo/conjunto	79
3.2.1. Población	80
3.2.2. Economía	85
3.2.3. Capabilities militares	91
3.3. Puntos de encuentro colectivo en la diversidad individual del BRICS	104
4. Diferentes pero parecidos	109
4.1. Comentarios teóricos sobre la política exterior	111
4.2. Características e historia de la política exterior de los países del BRICS	120
4.2.1. Brasil	120
4.2.2. Rusia	134
4.2.3. India	145
4.2.4. China	155
4.2.5. Sudáfrica	168
4.3. Análisis conjunto de la política exterior de los países	182

5. Evolución histórica e institucionalización de la cooperación BRICS	193
5.1. Antecedentes del BRICS en la reflexión académica	195
5.2. Proceso histórico, coyuntura crítica y consolidación del BRICS	199
5.3. Características de la institucionalidad del BRICS	217
5.3.1. Espacios de deliberación	217
5.3.2. Sistema de información	238
5.3.3. Sistema de incentivos institucionales	240
5.4. Un grupo, una institución, varias agendas	245
6. Las narrativas del BRICS en materia de seguridad internacional	251
6.1. Análisis textual de las <i>declaraciones</i> (2011 - 2019)	256
6.1.1. Estructura de las declaraciones	256
6.1.2. Agenda de seguridad del BRICS (2011 – 2019)	260
6.2. Análisis contextual de las declaraciones (2011 – 2019)	291
6.2.1. Discurso conciliador	294
6.2.2. Discurso confrontativo	298
6.3. Una agenda del BRICS que va más allá de lo económico	301
7. Conclusiones Generales	305
7.1. Conclusiones Generales	305
7.2. Futuras líneas de investigación sobre el BRICS	310
7.2.1. BRICS, ¿contrahegemónico o reformador?	310
7.2.2. ¿Cuáles son las aspiraciones del BRICS en el escenario internacional para el corto, mediano y largo plazo?	313
7.2.3. ¿Cuáles son los desafíos actuales que debe enfrentar el BRICS?	315
8. Anexo epistemológico	319
8.1. ¿Qué es el eclecticismo analítico?: notas sobre la estrategia epistemológica ge- neral utilizada en esta tesis	319
9. Anexo metodológico	325
9.1. Notas sobre la estrategia metodológica general utilizada	325
9.2. Notas metodológicas sobre la sistematización de los espacios de deliberación del BRICS (periodo 2006 - 2020)	332
9.3. Notas metodológicas sobre el análisis de las narrativas discursivas del BRICS en materia de seguridad internacional	338
Bibliografía	341

LISTA DE FIGURAS

2.1. Distribución analítica del NER y del NIH según los <i>continuum</i> interés-idea y estructural-actor Fuente: (Fioretos et al., 2016, p. 21).	34
2.2. Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas estructuralistas convencionales. Fuente: elaboración propia en base a Strange (1983).	53
2.3. Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas del estructuralismo moderado. Fuente: elaboración propia en base a Stein (1983), Keohane (1983), Jervis (1983), Ruggie (1983), Lipson (1983) y Cohen (1983).	54
2.4. Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas de Krasner (1983). Fuente: elaboración propia en base a Krasner (1983).	55
2.5. Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas grocianas. Fuente: elaboración propia en base a Young (1983) y Puchala and Hopkins (1983).	57
2.6. Nivel empírico, narrativa causal plausible para explicar el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS Fuente: elaboración propia.	63
3.1. Crecimiento del PIB (% anual) - Brasil (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).	68
3.2. Crecimiento del PIB (% anual) - Rusia (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).	71
3.3. Crecimiento del PIB (% anual) - India (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).	73
3.4. Crecimiento del PIB (% anual) - China (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).	76
3.5. Crecimiento del PIB (% anual) - Sudáfrica (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).	78
3.6. Crecimiento del PIB (% anual) - BRICS (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).	79
3.7. Evolución del coeficiente de Gini para los países del BRICS, periodo 2000-2018. Fuente: elaboración propia en base a BM (2022)	83

3.8. Evolución del índice de desarrollo humano para los países del BRICS, periodo 1980-2018. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a HDR (2022).	86
3.9. Comparación entre los cambios en la tasa de crecimiento PBI (%) (promedio simple) del BRICS según las proyecciones Goldman Sachs (2003) y los valores reales registrados por el Banco Mundial para el período 2000 - 2007. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BM (2022) y Wilson and Purushothaman (2003).	89
3.10. Evolución por país del INB en términos nominales y a paridad de poder adquisitivo (PPA) para el período 2000 - 2008. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BM (2022).	90
3.11. Gasto militar en millones de dólares (2021) para el período 1980 - 2015. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a información del National Material Capabilities (v6.0) (COW, 2023; Singer, 1987; Singer et al., 1972).	92
3.12. CINC Index para el período 1980 - 2015. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a información del National Material Capabilities (v6.0) (COW, 2023; Singer, 1987; Singer et al., 1972).	93
3.13. Evolución de la capabilities militares del G7 (sin EEUU) y el BRICS - a) Evolución del gasto militar grupal en relación a EEUU (periodo 1980 - 2015), b) Evolución del CINC index grupal en relación a EEUU (periodo 1980 - 2015). <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a información del National Material Capabilities (v6.0) (COW, 2023; Singer, 1987; Singer et al., 1972).	94
3.14. Características poblacionales generales BRICS. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022); TWF (2022); y HDR (2022).	105
3.15. Características militares generales BRICS. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BM (2022); y SIPRI (2016).	106
4.1. ¿Qué factores inciden sobre la política exterior y hacia quién está destinada? <u>Fuente:</u> elaboración propia.	118
5.1. BRICS: evolución histórica (2001-2009). <u>Fuente:</u> Elaboración propia	215
5.2. Efecto confianza en el BRICS - a) Evolución histórica tasa de crecimiento PBI países del BRICS, período 2001 - 2022. b) Reuniones (formales e informales) realizadas por el BRICS según cada tipo de reunión, período 2006-2022. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base BM (2022); registros oficiales del del BRICS y notas periodísticas.	216
5.3. Áreas temáticas abordadas anualmente por el BRICS según cada presidencia pro tempore, periodo 2006-2022. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.	220
5.4. Reuniones ministeriales realizadas por el BRICS según el área temática, periodo 2006-2022. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.	230

5.5. Burocratización del BRICS - a) Reuniones BRICS formales e informales según corresponden a los niveles 2, 3 y 4 (periodo 2006 - 2022); b) Reuniones BRICS formales e informales según corresponden a los niveles 2, 3 y 4 (periodo 2006 - 2022), clasificadas según cada área temática. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a registros oficiales BRICS y notas periodísticas.	231
5.6. Esquema de interacción entre los cuatro niveles deliberativos del BRICS (período 2006-2019) <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a los registros documentales oficiales del BRICS y notas periodísticas.	234
5.7. Organigrama del Nuevo Bando de Desarrollo. <u>Fuente:</u> sitio oficial del NDB (2022). . .	242
5.8. Votaciones países BRICS en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), periodo 1946 - 2020. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a metodología de Voeten (2013).	249
6.1. Sistematización de la Estructura de las "Declaraciones" (2009-2015). <u>Fuente:</u> Elaboración propia	258
6.2. Esquema de interacciones entre los niveles deliberativos del BRICS en materia de seguridad para el caso del conflicto sirio (período 2011-2019) <u>Fuente:</u> Elaboración propia	293
6.3. Síntesis posicionamiento BRICS – Caso Siria (2011 – 2019) <u>Fuente:</u> Elaboración propia	302
7.1. Total de reuniones (formales e informales) realizadas por el BRICS según diversas áreas (período 2006-2022). <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.	309
8.1. Posición del eclecticismo dentro de los <i>continuum</i> analíticos de estructura-agencia y material-ideacional <u>Fuente:</u> elaborado por Sil and Katzenstein (2010) según una adaptación de Sil (2000) y Wendt (1999).	323

LISTA DE TABLAS

3.1. Información general de Brasil. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022)	67
3.2. Información general de Rusia. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).	69
3.3. Información General de India. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).	72
3.4. Información General de China. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).	74
3.5. Información General de Sudáfrica. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).	77
3.6. Coefficiente de Gini (promedio simple) según regiones del mundo y países del BRICS - año 2013. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y BM (2022).	82
3.7. Índice de Desarrollo Humano (promedio simple) según regiones del mundo y países del BRICS - año 2014. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a BRICS (2022) y HDR (2022).	85
6.1. Ejemplos de declaraciones del BRICS respecto del Caso Siria según criterios del R2P (periodo 2011 – 2019). <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a la revisión de las <i>Summits</i> de los años 2011 al 2019 (BRICS, 2011c, 2012b, 2013b, 2014c, 2015f).	297
9.1. Clasificación de las reuniones (formales e informales) realizadas por el BRICS, periodo 2006-2022. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.	335
9.2. Clasificación de las reuniones económicas (formales e informales) realizadas por el BRICS, periodo 2006-2022. <u>Fuente:</u> elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.	337

Introducción

Como bien lo plantea [Oye \(1986\)](#), las naciones viven en perpetua *anarquía* dado que ninguna autoridad central internacional impone límites a la búsqueda de intereses soberanos. En este sentido, la ausencia de una autoridad internacional centralizada dificulta el logro de objetivos comunes debido a que los Estados no pueden garantizar que cumplirán sus promesas. De aquí que la posibilidad de incumplimiento de la promesa pueda impedir la cooperación entre Estados, incluso cuando quedara claro que la cooperación dejaría a todos los actores involucrados en una mejor situación. Sin embargo, y a pesar de todo, los Estados cooperan.

Entonces, ¿qué circunstancias favorecen el surgimiento de la cooperación internacional? O lo que es lo mismo, si la cooperación internacional es el accionar conjunto de dos o más actores internacionales hacia la consecución de un objetivo o fin común, ¿por qué esta surge en algunos casos y en otros no? ¿Qué estrategias pueden adoptar los Estados a los fines de fomentar el surgimiento de la cooperación?.

Los países son cada vez más interdependientes, y el precio de buscar el aislacionismo es demasiado alto. En el escenario internacional actual se ha comenzado a consolidar una tendencia continua, en una mayor o menor medida, hacia la fragmentación del poder dentro de la política internacional, siendo que el mundo actual, ahora más que nunca, demanda la provisión de bienes

públicos internacionales a los fines de hacer frente a problemáticas las cuales no pueden ser abarcadas de manera unilateral por un sólo Estado. En consecuencia, estos hechos delimitan las principales dinámicas del presente *juego* entre naciones, las cuales buscan salvaguardar y expandir sus propios intereses a través de la cooperación internacional.

En términos de [Yuyan \(2020\)](#) el orden internacional es, en esencia, un conjunto de reglas. El *juego* entre países se da bajo reglas internacionales específicas, y su resultado depende en gran medida de la fuerza de los jugadores ([Ikenberry, 2014, 2001](#); [Morse and Keohane, 2014](#); [Keohane, 1982](#); [Krasner, 1983](#)). Una característica importante de las reglas es que la gran mayoría de ellas son *no neutrales* ([Xiujun, 2020c](#); [Yuyan, 2020, 1994](#)), es decir, estas representan la cristalización de asimetrías y diferencias anteriores, surgidas durante el proceso de definición de un conjunto dado de normas. De aquí que todo futuro orden internacional sea delimitado a través de disputas, conflictos y consensos entre países, especialmente entre las grandes potencias o bloques ([Ikenberry, 2001](#)). Sin embargo, y desde el fin de la unipolaridad, los países emergentes se muestran deseosos de cooperar entre sí a los fines de moldear para su propio beneficio las reglas internacionales ya que, al hacerlo, no sólo estarían constituyendo reglas más favorables, sino que, también, estarían legitimando su propio accionar por la vía de la puesta en práctica de tales reglas y el involucramiento de otros actores en dichos procesos ([Yuyan, 2020](#); [Ikenberry, 2014](#); [Fioretos, 2011](#)).

De aquí que, y dentro del actual contexto, pareciera ser que la gobernanza internacional *ya no es lo que era*. La pandemia del COVID-19, la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, el aumento del proteccionismo, el auge de los autoritarismos competitivos ([Levitsky, 2010](#)) y la guerra ruso-ucraniana han demostrado ser factores con la capacidad suficiente de *perturbar* el orden internacional liberal heredado de la post Guerra Fría. Las instituciones del orden internacional liberal parecieran estar bajo presión debido a, por un lado, la disminución de la influencia de los Estados Unidos por causa de su viraje proteccionista y, por el otro, por la ascendente influencia económica y política de China en el escenario internacional. Al mismo tiempo, las potencias regionales están ejerciendo mayor influencia que la que ejercieron durante la Guerra Fría o durante las dos décadas posteriores. Brasil, Rusia, India y Sudáfrica se han convertido en jugadores regionales influyentes, siendo que la capacidad de Estados Unidos

para sostener y reproducir el orden internacional liberal se ha puesto en duda.

A diferencia del expresidente Donald Trump, la administración Biden ha tratado de revivir el orden liberal al rechazar el enfoque trumpista de *America first* y forjar, así, en materia ambiental, migratoria, seguridad e infraestructura, alianzas y asociaciones con la Unión Europea (UE), Japón, el Reino Unido, Australia e India que le permitan reposicionarse internacionalmente. A pesar de ello, dicho país ya no cuenta con la legitimidad, la convicción y el compromiso del periodo de post Guerra Fría que le permitan avanzar de forma más consolidada en este sentido. Por lo tanto, y si bien Estados Unidos sigue siendo un jugador líder en el futuro previsible, los restantes Estados del escenario internacional ya han comenzado a reorientar sus políticas con la presunción de que China rivalizará (tarde o temprano) con Estados Unidos en el campo económico, militar y científico-tecnológico.

Es en este contexto que el aumento de la influencia económica de actores regionales como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) ha cuestionado, al menos, la jerarquía existente dentro de las instituciones del actual orden internacional liberal. Una percepción general entre los principales Estados del Sur Global es que las organizaciones internacionales existentes, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las Naciones Unidas (ONU) deben someterse a reformas urgentes a los fines de seguir siendo relevantes en la arena internacional. De aquí que el BRICS haya proporcionado una plataforma para que sus Estados miembros cooperen entre sí, pudiendo así socializar, compartir información y expresar su descontento por la naturaleza poco representativa y deliberativa de muchas de las instituciones y organizaciones internacionales.

El BRICS representa un caso de interés dentro del campo de la política internacional por varias razones. Los Estados del BRICS no tienen características geográficas similares, tienen diversos regímenes políticos que van desde democracias establecidas hasta autoritarismos competitivos (Levitsky, 2010)¹, sin mencionar que representan a países que, culturalmente hablan-

¹ Si bien no forma parte de los objetivos de la presente tesis, definir el régimen político chino sin duda representa uno de los grandes desafíos disciplinares actuales. Existen una multiplicidad de trabajos en donde, por ejemplo, se lo presenta ya sea como un caso de autoritarismo competitivo (Levitsky, 2010), autocracia desarrollista (Pei, 2006) o gobernanza adaptativa ((Heilmann and Perry, 2011). Si bien estos conceptos comparten el hecho de que resaltan como relevantes ciertas características tales como la ausencia de partidos opositores, marcadas restricciones a la libertad de prensa, la realización de elecciones fuertemente centralizadas, etc.; lo cierto es que no existen acuerdos disciplinares en torno a un concepto que congenie o logre amplios consensos respecto a cómo clasificar al actual régimen político chino. Todo ello sin mencionar que la República Popular China, en su actual constitución política,

do, son considerados polos opuestos. A pesar de ello, estos Estados se unieron para crear una institución de importancia mundial con características únicas, al punto tal de que los Estados miembros, como veremos más adelante, se han asegurado de que las contradicciones internas no entorpezcan el funcionamiento del BRICS.

Desde un punto de vista material y de capacidades estatales, sus miembros son considerados por la arena internacional como los Estados *más relevantes* en sus respectivas regiones y, por lo tanto, sus influencias han sido susceptibles de viajar mucho más allá de sus fronteras. Por otro lado, todos los países del BRICS, excepto Rusia, comparten un pasado colonial y son críticos con el dominio occidental en la gobernanza global.

Más allá de que cuenta con Rusia como miembro (la cual se divide entre el *Norte* y el *Sur*), todos los continentes del Sur Global, es decir, Asia, África y América Latina, tienen al menos una representación en la institución. En este sentido, y si bien el BRICS no incluye a todos los países emergentes del mundo, ciertamente es la institución más poderosa del Sur Global en el periodo posterior a la Guerra Fría.

Todas las anteriores características hacen del BRICS una institución única con la capacidad de hacer más probable la cooperación entre sus miembros e influir, así, en la gobernanza global. Si bien surgió a la luz de la crisis económico-financiera del 2008, el BRICS ha comenzado a discutir una amplia gama de temas que van desde el pedido de reforma de las organizaciones internacionales multilaterales hasta cuestiones referidas al cambio climático, terrorismo, gestión de desastres, educación o salud pública. De aquí que las complejidades de estos dominios hayan motivado a los Estados a unirse y, por ende, abordar sus preocupaciones de manera cooperativa (Kumar et al., 2023).

Sin embargo, existen una serie de argumentos que invitan a pensar en la imposibilidad de contar con una *cooperación BRICS* en los términos que se la ha mencionado. En primer lugar, los lazos comerciales entre los países del BRICS, previos a la creación de la institución, no eran lo suficientemente estrechos. Históricamente hablando, los niveles de inversión mutua siempre

dice adoptar para sí un Estado socialista gobernado por una dictadura popular democrática (CPRPC, 1982, art. 1); término de gran relevancia dado que representó, dentro del proceso de modernización política iniciado por Deng Xiaoping, el abandono de la dictadura del proletariado definida por Mao Zedong para pasar a establecer un régimen político que sirviera de base a un sistema político-social en el que la alianza entre las cuatro clases sociales (obreros, campesinos, pequeña burguesía y capitalismo patriótico) fuera su piedra angular (IECC, 2023; Staiano, 2016).

se mantuvieron en niveles bajos; y lo mismo se puede decir respecto a la cooperación comercial y financiera. En segundo lugar, en términos de sistemas y valores político-culturales, los países del BRICS varían mucho entre sí. Todos ellos presentan diferencias en sus sistemas sociales, formas de gobierno, creencias y valores religiosos, así como en carácter e identidad nacional (Busso, 2008), por lo que no es sencillo pensar en una idea socio-cultural que los comulgue. En tercer lugar, los países del BRICS encuentran restricciones ambientales externas dentro de la gobernanza internacional. En muchas áreas, los países miembros del BRICS están sujetos a la influencia directa o indirecta de los países desarrollados, lo que limita todo potencial comportamiento que busquen desplegar. Entonces, ¿por qué, pese a la existencia de condiciones contrarias, los países del BRICS decidieron cooperar entre sí?

En principio, los países miembros del BRICS fueron capaces de constituir una serie de condiciones básicas, ya sea gracias a la mejora continua de fortalezas propias o del entorno externo, las cuales facilitaron y potenciaron su capacidad colectiva de participar en la gobernanza global. A partir del 2003, la prensa se hizo eco del acrónimo BRIC (Brasil, Rusia, India y China)² para referirse a los países emergentes con mayor crecimiento económico en la última década. El acrónimo se constituyó como un juego de letras, con la clara intención de parafrasear a la palabra *brick* (ladrillo en inglés), dando a entender que tales países eran opciones atractivas para el capital extranjero por su condición de economías emergentes con crecimiento sólido.

Progresivamente, el grupo comenzó a actuar de manera autónoma en el escenario internacional, lo que le permitió dejar de ser observado como un simple conjunto de Estados, con ciertas características económicas y geográficas destacables, para pasar a ser considerado un grupo político coordinado en la arena internacional. Consecuentemente, desde 2006 se realizan reuniones entre los países miembros con el interés de consolidar al BRICS como un espacio institucional internacional, entendiendo que, así, pueden lograrse colectivamente, con mayor eficiencia y eficacia, los objetivos internacionales que todos sus miembros han perseguido con anterioridad e individualmente en materia de economía, seguridad, educación, etcétera.

Para 2003, la idea de constituir acrónimos y conceptos que reunieran a cierto grupo de países dentro de determinados criterios carecía de originalidad. Ya para la década de 1990, el

²Como veremos más adelante, a partir del 2011 pasará a llamarse BRICS dado que se da la incorporación de Sudáfrica a la institución.

ámbito académico se había expresado con otros términos respecto a las condiciones únicas y atractivas que presentaban países como Brasil o China. El objetivo principal era resaltar no solo las características geopolíticas de esos países, sino también sus oportunidades económicas singulares como mercados emergentes de amplio potencial en cuanto a crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas. Los mejores ejemplos de ello son los conceptos teóricos de *monster countries*, *países baleia*, *pivotal states* o los *big ten* (Chase et al., 1999; Kennan, 1994; Sachs, 1999), que involucran a una gama de países más amplia respecto de los ya comprendidos en el BRICS (por ejemplo, Estados Unidos, Canadá o México).

A pesar de cualquier atractivo que tuvieran las anteriores denominaciones, ninguna de esas propuestas fue pensada como un espacio institucional en el cual los países involucrados pudieran coordinar su posicionamiento y comportamiento colectivo, lo cual sí logró la experiencia del BRICS. Dicha imposibilidad se debe, en primera instancia, a que para la década del 90 era difícil pensar en la unión de esos países como una realidad política concreta. En esos años, los países emergentes (en especial aquellos pertenecientes al BRICS) presentaban dificultades internas, tanto de orden político como económico, que obstaculizaban toda potencial coordinación grupal en cualquiera de los términos académicos pensados. Sumado a lo anterior, y en segundo lugar, si bien en un comienzo el fin de la Guerra Fría pareció presentar amplios incentivos hacia el establecimiento de relaciones de poder entre los países por fuera de la dicotomía Estados Unidos–Unión Soviética, la unipolaridad estadounidense del naciente régimen internacional no dio demasiados espacios a aquellos actores que intentaron llevar adelante procesos de distribución del poder global.

En cambio, el BRICS sí logró constituirse. De surgir como un acrónimo financiero que pretendía ser atractivo a los inversores, pasó a establecerse como una institución internacional compuesta por países emergentes que buscan reformar la gobernanza económica y financiera global. Los países miembro utilizaron al BRICS como plataforma a los fines de hacer oír sus propias voces en la comunidad internacional, por lo que la cooperación entre ellos facilitó el establecimiento de intereses comunes como así también la superación de diferencias internas. Por lo tanto, dichos países comenzaron a utilizar al BRICS con el objetivo de generar cambios en su

posición la cual era considerada por ellos mismos como desventajosa en la gobernanza global, gobernanza la cual, a su criterio, había resaltado cada vez más la sensibilidad y vulnerabilidad de sus intereses y restringido el mayor desarrollo de sus economías (Xiujun, 2020c).

En lo que a esta tesis respecta, se propone la idea de que la cooperación entre los países BRICS fue el resultado de una combinación de factores, tanto endógenos como exógenos a los países miembros, que terminaron posibilitando dicho resultado. En lo que a los factores endógenos se refiere:

1. Los cinco países miembro presentan características territoriales, demográficas y geopolíticas excepcionales que los convierte en actores de relevancia dentro del escenario internacional.
2. Se trata de las máximas economías emergentes del siglo XXI, las cuales cuentan con oportunidades únicas en términos de crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas.
3. Amparados en su *performance* económica como en la autopercepción como entidades representativas de los intereses regionales de aquellas regiones del planeta de las que son parte, los países miembros del BRICS han buscado individualmente reformar el régimen económico-financiero internacional a los fines de tornar las instituciones y organizaciones que lo componen en unas más multipolares, representativas y deliberativas.

No obstante, lo anterior no es suficiente para proyectar que Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica debieran constituir una institución conjunta que les permita coordinar en materia de política exterior. Si bien todos esos factores sugieren que entre los países en cuestión existieron puntos de encuentro susceptibles de actuar como una base de encuentro para posibles coordinaciones en el escenario internacional, de ello no se desprende necesariamente que tales factores fueran causas suficientes por sí mismas para dar paso a una cooperación BRICS. Será recién durante el año 2008 que se comience a discutir la propuesta de constitución de un espacio de deliberación que involucre a los primeros países del acrónimo.

Esto se debe a que, como factor exógeno que fue, la crisis económico financiera del año 2008–2009 fue una coyuntura crítica en la cooperación BRICS siendo que dicho evento no

solo permitió pensar al concepto BRICS como una plataforma de acción conjunta en donde los cuatro países podían elaborar un posicionamiento congruente y coordinado en lo que a temáticas relacionadas con la gobernanza económico-financiera mundial respecta, sino también en la posibilidad de utilizarla de esa manera a los fines de facilitar y fortalecer la cooperación del grupo en otras áreas temáticas definidas como de interés.

Por ende, los resultados positivos de las tareas de cooperación económica generaron un sentimiento de confianza en el grupo político que facilitó el pensar en llevar adelante un proceso de institucionalización de la cooperación que fuera más allá de dicha área temática. A pesar de que con el pasar del tiempo las condiciones iniciales que propiciaron este accionar conjunto se fueron diluyendo hasta desaparecer, ello no afectó la confianza intra-BRICS creada. En consecuencia, a partir de ese momento la institucionalidad del BRICS comenzó a consolidarse cada vez más mediante un proceso de carácter técnico-burocrático a medida que los ministros, burócratas, actores nacionales y locales, al igual que diversos agentes gubernamentales de otras áreas específicas diferentes a la económico-financiera comenzaron a ser integrados a la institución por medio del desarrollo de actividades propias.

En resumidas cuentas, esta tesis entiende que poco se ha profundizado, tanto de manera teórica-general como sistematizada, en el estudio del tipo y características de la cooperación nacida a partir de la creación de instituciones (particularmente, informales) iniciadas a comienzos de siglo XXI. Frente a esto, se torna relevante (re)pensar los aportes teóricos del neoinstitucionalismo a los fines de contar con un criterio teórico-analítico crítico que permita dar cuenta de estos nuevos fenómenos. De aquí que el principal interés de esta tesis sea indagar sobre cómo surgió la cooperación BRICS y cómo es que se desarrolló la misma en el escenario internacional durante el periodo 2001–2020.

¿Cómo se incorpora esta tesis a los estudios BRICS?

El BRICS se encuentra en el centro de los debates temáticos y disciplinares respecto al futuro de las relaciones internacionales, no solo por el tamaño y el funcionamiento de estas economías, sino también por los conocimientos que brinda el caso en relación al modo en que se estarían dando las transiciones en la distribución de estatus y autoridad en el siglo XXI.

Según [Raman \(2023\)](#), la simple yuxtaposición de instituciones u organizaciones no permite dar cuenta de las particularidades que hacen único al BRICS en términos de composición, carácter y representación regional. A diferencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el BRICS no es una organización dedicada a un tema en particular, ni puede compararse con el G7 ³ ya que no es una simple agrupación de economías poderosas. Proyectarlo como sucesor del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) es igualmente engañoso ya que el BRICS no se presenta como un espacio de coordinación para aquellos países que se muestran equidistantes de dos macroproyectos internacionales en disputa. Además, no es una organización regional como la Unión Europea (UE), la Unión Africana (UA) o la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) ya que no tiene por objeto impulsar un proyecto de integración regional entre sus miembros. Entonces, ¿cómo podemos estudiar y abordar al BRICS? ¿Qué experiencias hay al respecto?

Como atractivas economías de mercados emergentes que son, el BRICS llamó primero la atención de los círculos económicos. La literatura económica, tanto académica como financiera, ha analizado el valor y la influencia del BRICS en el escenario internacional, como así también ha buscado destacar los principales desafíos que enfrentaban los países miembros a los fines de mantenerse sobre la *senda* del crecimiento tanto observado como proyectado ([Al-Jafari, 2018](#); [Xiangyang, 2011](#); [Bell, 2011](#); [Yang, 2011](#); [Pelle, 2007](#); [Wilson and Purushothaman, 2003](#)).

Sin embargo, desde la realización de la primera reunión de líderes, el BRICS ha experimentado una transformación profunda, pasando de ser un concepto económico a una plataforma de diálogo y cooperación a partir de la cual se puede proyectar política exterior. El abordaje del BRICS como un nuevo mecanismo institucional para la cooperación de los países emergentes más relevantes del escenario internacional ha dado lugar a algunas cuestiones teóricas y prácticas difíciles de dilucidar en las teorías económicas puras, ampliando así el conocimiento académico que se tiene sobre el fenómeno. En este sentido, el desarrollo y devenir institucional propio del BRICS ha hecho que los más recientes estudios académicos sobre el caso buscaran ir más allá de los abordajes econométricos iniciales de los países miembros para centrarse, así, en

³Como se verá más adelante, el G7 es un foro político intergubernamental conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido; siendo que además, la Unión Europea cuenta allí con representación política. El G7 se volvió a constituir como tal luego de la expulsión de Rusia en el año 2014 a modo de sanción por la invasión que este realizara al territorio ucraniano de Crimea.

la construcción del BRICS como un mecanismo de cooperación, destacando con ello el papel estratégico, político y diplomático que encierra en sí mismo el caso.

En términos generales, la literatura sobre el BRICS puede ser ordenada bajo tres grandes tipos de análisis: económicos; diplomáticos; y de agendas.

1) *Análisis económicos*

Como bien se adelantó más arriba, los análisis económicos tradicionales del BRICS se concentran principalmente en realizar estudios comparativos específicos de los países, ya sea entre ellos o con otras economías a los fines de identificar similitudes y diferencias y proyectar, de esa manera, el desempeño económico sobresaliente del grupo en el largo plazo. Tales estudios involucran no solo los temas de crecimiento económico y desarrollo del BRICS, sino también los flujos económicos internacionales de los cinco países y sus influencias en las dinámicas económico financieras globales ([Azharuddin and Mehra, 2023](#); [Mehra and Azharuddin, 2023](#); [Becker, 2014](#); [Nadkarni and Noonan, 2013](#); [Baichu et al., 2013](#); [Pochmann, 2016](#); [Rios, 2016](#); [O'Neill, 2001](#)).

Estos trabajos son consecuentes con la forma histórico-conceptual bajo la cual surgió el acrónimo. Como lo desarrollaremos en los capítulos 3 y 5, el concepto BRIC se originó a partir de los destacados desempeños en materia de crecimiento económico demostrados por Brasil, Rusia, India y China hacia finales de la década del 90' y su prometedor potencial económico de cara al año 2050, lo que los convertía en mercados con una amplia perspectiva de inversión para el capital financiero internacional. En este sentido, los mercados de inversión de los países BRICS han recibido una amplia atención sobre la base de que los países miembros pueden ofrecer rendimientos de inversión tentadores, y que los estudios de inversión sobre los BRICS pueden ofrecer una importante iluminación no sólo a otros mercados emergentes sino también al capital financiero internacional que se muestre deseoso de invertir en dichos países. De aquí que, y más desde un punto de vista de la toma de decisiones empresariales, se haya desarrollado toda una literatura de tinte más empresarial-corporativa orientada al análisis del *status quo* en el crecimiento y desarrollo de los BRICS, su entorno empresarial y de operaciones, así como de sus oportunidades de inversión, a los fines de ofrecer apoyos en la toma de decisiones de las

empresas (La Rovere et al., 2015; Nath, 2012; Wilson and Stupnyska, 2007).

Desde un punto de vista internacional, diversa literatura ha buscado problematizar respecto al impacto que podrían llegar a tener dichos crecimientos dentro de las dinámicas económico-financieras mundiales en general, al tiempo que se discuten sobre los efectos a largo plazo que tiene el hecho de que existan variaciones sistémicas entre los Estados desarrollados y emergentes en relación al desarrollo, crecimiento y progreso de la comunidad internacional (Tudoroiu, 2012; Smith, 2011).

Gran parte de la literatura que ha buscado discutir respecto al debilitamiento/fortalecimiento del BRICS se encuentra englobada dentro de este programa de investigación, ya que ha pretendido abordar dicho aspecto partiendo de la consideración de cómo es que han evolucionado las grandes variables macroeconómicas que normalmente se suelen identificar como *proxys* de capacidades económico-financieras de cada país. Específicamente hablando, en los últimos años las economías emergentes en general, incluidos los países BRICS, han sido testigos de una desaceleración económica, siendo que los principales factores que anteriormente impulsaron su crecimiento económico han experimentado cambios cíclicos que derivaron en inestabilidad y decrecimiento. Por ejemplo, el anterior ciclo crediticio basado en tasas de interés bajas, el ciclo de prosperidad marcada por los altos precios de las materias primas, el ciclo de inversión a gran escala, el ciclo de reformas destinadas a liberar los potenciales económicos y el ciclo de apertura global caracterizado por el multilateralismo están experimentando ajustes (Xiujun, 2020b). En consecuencia, y debido a un continuo crecimiento económico diferenciado y decreciente de los países BRICS, junto con los efectos negativos resultantes de algunos factores geopolíticos, los puntos de vista pesimistas sobre los BRICS, en donde se los caracteriza como un *BRICS que se desvanece*, un *BRICS en recesión* y *cinco países frágiles*, se han vuelto cada vez más frecuentes (Bhatia, 2021; Swain, 2021; O'Neill, 2019; Walker, 2014; Schuman, 2014; Hunter, 2012).

Sin embargo, esta literatura, lejos de abordar al BRICS como una institución o en su conjunto, se limita a destacar cómo el BRICS, principalmente luego de la crisis económico-financiera del 2008, perdió gran parte de su fuerza en el crecimiento demostrado hasta ese momento; asociando a dicho proceso una consecuente pérdida de relevancia política del BRICS en el es-

cenario internacional.

Por otro lado, y partiendo también desde ponderaciones en torno a las particularidades y características individuales de los países del BRICS, se encuentran aquellos trabajos que realizan evaluaciones sobre cómo es que las diferencias entre los miembros en materia político, social y cultural podrían incidir sobre la posibilidad de realizar cualquier cooperación futura entre los miembros (Ndzendze, 2021). Como veremos en el capítulo 4, los abordajes más pesimistas enfatizan que las diferencias entre los cinco países en materia de sistemas políticos, el tamaño de sus economías, la estructura económica y el legado cultural son factores altamente susceptibles de erosionar las bases de consenso intragrupo, afectando de esa manera toda posibilidad de seguir cooperando (Sharma, 2012; Armijo, 2007). En específico, esta literatura se ha caracterizado por resaltar las diferencias existentes hacia el interior del grupo, destacando así la principal causa por la cual los países miembros del BRICS no tienen un *pegamento*, es decir factores identitarios endógenos compartidos, que los mantenga unidos como colectivo mientras se dan juegos cooperativos sucesivos que permitan disminuir las diferencias y divergencias internas (Nye, 2013, 2010; Hunter, 2012; Patrick, 2010).

La debilidad compartida por los trabajos que se encuentran dentro de este grupo de abordaje radica en que carecen de *política* en sus análisis. Es decir, al centrarse en demasía sobre las características individuales de cada uno de los países involucrados en el acrónimo, el término BRICS pierde toda su relevancia política siendo que los límites institucionales del mismo quedan reducidos a un simple nombre que representa las iniciales de los miembros. Si bien este tipo de análisis reviste una gran importancia histórica ya que representa al primer conjunto disciplinar de trabajos que buscó discutir las particularidades del BRICS como fenómeno novedoso, lo cierto es que desde una perspectiva cooperativa en sí misma no realiza el salto analítico necesario a los fines de comprender no sólo cómo es que se dio el surgimiento y evolución del BRICS como institución sino también sobre los efectos que tuvo este sobre la cooperación entre los miembros tanto en materia económica como en referencia a otras áreas temáticas internacionales consideradas por ellos relevantes.

2) Análisis diplomáticos

Un tipo de análisis interesante que se ha realizado en relación al BRICS son los de carácter histórico. Si bien estos no han sido prolíficos, existe un conjunto de trabajos los cuales han sabido dar cuenta de los hechos y acontecimientos históricos que han tenido lugar en relación al BRICS con el objetivo de trasladar el fenómeno desde el campo económico ya mencionado para pasarlo, así, a la arena diplomática y geoestratégica. Entre ellos se encuentran los trabajos de [Coopper \(2016\)](#), [Stuenkel \(2015\)](#), [Fontenele Reis \(2012\)](#) y [Patnaik \(2023\)](#).

La principal características que estos muestran radica en la reconstrucción de las interacciones políticas que se fueron dando a medida que la creación del BRICS fue teniendo lugar. Si bien todos ellos comienzan destacando el origen del BRIC como *buzz-word* en el año 2001, estos en esencia comparten el interés por dar cuenta de la evolución histórica de algún aspecto en específicos del BRICS. En dicho sentido, mientras el trabajo de [Fontenele Reis \(2012\)](#) pretende describir las primeras reuniones que fueron teniendo lugar bajo el paraguas BRICS, abordajes como los realizados por [Coopper \(2016\)](#), [Stuenkel \(2015\)](#) o [Freire \(2018\)](#) pretenden destacar las diversas interacciones (tanto bilaterales como multilaterales) que fueron aconteciendo en el seno del BRICS.

Un subgrupo de trabajos que también puede ser incluido en este tipo de análisis son aquellos que buscaron historizar previas interacciones que tuvieron los países miembros del BRICS en el marco de experiencias como el RIC ⁴ y el IBSA ⁵ ([Dongxiao and Feng, 2016](#); [Stuenkel, 2014](#); [Arruda and Kate, 2014](#); [Taylor, 2014](#)). Si bien en el capítulo 5 se discuten con mayor detalle sus características como así también cómo es que se vinculan estos con el BRICS, la gran mayoría de los trabajos pertenecientes a este subgrupo se destacan por problematizar no sólo respecto a las posibilidades que tenían los países miembros de coordinar en relación a las temáticas identificadas grupalmente como de interés dadas las cercanías o divergencias entre ellos, sino también discutir si efectivamente existió un comportamiento colectivo coordinado entre los miembros que pueda ser identificado como RIC o IBSA en el ámbito de otras organizaciones

⁴Como se verá más adelante, el RIC es un acrónimo que refiere al diálogo trilateral entre Rusia, India y China surgido en el año 1998.

⁵Como se verá más adelante, el IBSA es un acrónimo que refiere al foro de diálogo entre Brasil, India y China surgido en el año 2003.

internacionales, tales como la ONU.

La principal debilidad que presentan estos trabajos radica en el hecho de que el BRICS es abordado como un grupo y no como una institución. En este sentido, si bien se destacan las interacciones multilaterales que los países miembros van teniendo hacia el interior del mismo, el término BRICS sigue siendo el concepto que los agrupa. En otras palabras, el foco de análisis está puesto en las interacciones, tanto previas como posteriores, al 2009, siendo que las continuidades y las rupturas en dichas interacciones se explican más por la crisis económica financiera de dicho año y no por los efectos institucionales que tuvo el BRICS sobre los niveles de cooperación. De esta manera, el BRICS no es una institución diferente a los miembros sino más bien un sinónimo o abreviación respecto a una acción cooperativa coordinada entre los países que componen al acrónimo.

Por otro lado, este grupo de trabajo no presenta un acuerdo respecto a cómo denominar y, por ende, delimitar al BRICS como fenómeno político internacional. Mientras Cooper (2016) y Roberts et al. (2018) hablan de *club*, Fontenele Reis (2012) habla de un *mecanismo político-diplomático*, Fonseca Jr. (2016) habla de una *organización* y Stuenkel (2015) se refiere indistintamente al BRICS como *political grouping* o una *institución*. Esto se debe, principalmente, a que la literatura aquí en cuestión no suele ser clara o precisa respecto a qué es lo que implican o contienen conceptual y empíricamente a tales clasificaciones o rótulos, por lo que no se termina de conceptualizar debidamente al BRICS y se dificulta, así, comprender conceptualmente a qué se refieren cuando hablan de club, mecanismo u organización, por ejemplo. Adicionalmente, esta debilidad imposibilita cualquier tipo de comparación o análisis del BRICS a la luz de otras experiencias dado que no se sabe cuáles son los marcos de referencias conceptuales bajo los cuales funcionan las tipologías o clasificaciones utilizadas para delimitar al BRICS como fenómeno político internacional.

En otras palabras, si bien los análisis históricos permiten apreciar el papel clave que juega la *política* dentro de los análisis sobre el BRICS, dichas potencialidades son abordadas desde una bilateralidad o multilateralidad tradicional sin tener en cuenta el papel que el BRICS como institución ha tenido (y tiene) sobre la cooperación entre los países. De esta manera, el BRICS queda expresado como un colectivo que no puede ser diferenciado de sus miembros y que en

muchas de las veces actúa como sinónimo de accionar colectivo.

3) *Análisis de agendas*

En relación a los estudios que han buscado dar cuenta de las influencias del BRICS en las relaciones internacionales, la transformación del orden mundial y los cambios en los temas y paradigmas de la economía política internacional, los análisis de agendas son los que más se han desarrollado ultimamente. Desde hace un tiempo a la actualidad ha surgido un número creciente de estudios sobre *agendas BRICS* los cuales destacan las perspectivas y/o dimensiones colectivas compartidas con las que se delimitan los asuntos transregionales de los miembros (Xiujun, 2020b). Estos estudios implican un análisis de la base, la dinámica y las perspectivas de dichas agendas desde el escrutinio y la discusión sobre el supuesto nuevo tipo de cooperación que sería el BRICS dentro del escenario internacional (Pandey and Siddiqui, 2023; Fangyin, 2020; Roberts et al., 2018; Stuenkel, 2016; Smith, 2011).

Adicionalmente, desde un punto de vista de agendas temáticas también se puede observar una marcada diversificación de estos estudios, reconociendo así la centralidad que han adquirido para los miembros otras problemáticas de la agenda internacional. En el campo del comercio, los temas de estudio incluyen los mecanismos de cooperación económica y comercial de los países BRICS, la facilitación del comercio, las perspectivas sobre el comercio, así como los análisis de viabilidad sobre el establecimiento de zonas de libre comercio (Chunlin, 2020). En cuanto a la cooperación monetaria y financiera, los temas de estudio involucran el desarrollo financiero del BRICS y su cooperación en el tema (He, 2020; Morozkina, 2018; Khmelevskaya, 2018; Roberts et al., 2018). En el campo de la energía, las áreas de estudio cubren el consumo de energía del BRICS y sus mecanismos y políticas de cooperación (Wenge and Lei, 2020; Fumagalli, 2020).

En el área de seguridad, los temas de estudio incluyen la geopolítica y la seguridad militar, así como las influencias de la cooperación BRICS en el patrón de seguridad internacional (Guerrero, 2020; Panova, 2018; Duggan, 2018). De igual forma han surgido algunas nuevas áreas de estudio que incluyen a temas tales como el desarrollo científico-tecnológico (Kahn, 2018), educación (Schwartzman et al., 2015; Altbach et al., 2013), salud (Shradha, 2023; Sharma, 2023), cambio climático (Mishra, 2023; Xiao, 2020), corrupción (Kurakin and Sukharenko,

2018), ciberespacio (Yi, 2020), entre otras.

Disciplinariamente hablando, a medida que se ha ido prestando mayor atención a los temas relacionados con la gobernanza global post crisis económico-financiera internacional del 2008/2009, y con el posterior establecimiento del BRICS como mecanismo de reunión, también han ganado cada vez más territorio aquellos trabajos que analizan, desde una perspectiva global, las influencias de la *cooperación BRICS* en la gobernanza global y el orden mundial (Chuankai, 2020; Xiujun, 2020a; Hao, 2020; Larionova and Kirton, 2018; Shelepov, 2018; Marino, 2014). En este sentido, existe una rama de la literatura sobre cooperación BRICS la cual se caracteriza por tener como principales investigadores a los departamentos gubernamentales de los países miembros del BRICS y a los institutos de investigación bajo su propio apoyo financiero, los cuales tienen por interés estudiar los potenciales desafíos y oportunidades que depara la cooperación BRICS con el objetivo de, así, poder elaborar propuestas de políticas que permitan seguir profundizando y expandiendo el BRICS en relación a diferentes temáticas (Xiujun, 2020b).

En una misma línea, la relevancia estratégica que tiene el BRICS para los diferentes Estados del escenario internacional se ha visto fortalecida debido al cada vez mayor peso relativo que tienen los países miembros del BRICS en las dinámicas internacionales, dando lugar de esta manera al surgimiento de estudios que otorgan relevancia al BRICS como temática dentro de las agendas nacionales e internacionales de otros actores tales como Estados Unidos o la Unión Europea (Monyae and Ndzendze, 2021; Kiely, 2015; Stuenkel, 2015; Coning et al., 2014).

La literatura más reciente sobre el BRICS intenta identificar motivaciones o factores que puedan promover la *cooperación BRICS* a partir de enfoques que destaquen el papel que juegan variables como el poder estatal, los intereses comunes y compartidos, la conciencia de identidad, la no neutralidad de las instituciones internacionales y los juegos políticos (Mehra and Azharuddin, 2023; Xiujun, 2020c; Roberts et al., 2018; Coning et al., 2014; Mielniczuk, 2013). Esto se debe a que, a medida que los países del BRICS han ido participando activamente en la elaboración de reglas internacionales, han surgido, también, nuevas inquietudes respecto a cuál es la influencia que tiene la cooperación intrabloque en la conciencia de identidad de los países miembros en lo que a sistemas y reglas internacionales se refiere.

En síntesis, existen diversas discusiones en la academia respecto a la evolución, las carac-

terísticas, los atributos y las implicancias de la *cooperación BRICS* para la gobernanza global. Sin embargo, y siguiendo en este punto a [Lin and Jiwu \(2020\)](#), si bien se ha dado origen a una prolifera producción en lo que al desarrollo de trabajos y estudios sobre el BRICS se refiere, lo cierto es que por detrás de tales ejercicios ha existido poco esfuerzo teórico-sistemático a los fines de explicar el origen de dicha cooperación; como así también son escasas las experiencias de investigación madura que pretendan construir teoría a partir del caso especial que representa la cooperación BRICS en relación a la cooperación internacional en general. En pocas palabras, esta tesis busca abordar y problematizar la riqueza teórica que puede aportar la experiencia BRICS como caso de estudio en profundidad en lo que a los estudios sobre cooperación e instituciones internacionales emergentes se refiere.

¿Cómo aborda al BRICS esta tesis? Estructura y metodología de la tesis

En lo que a estrategia metodológica general se refiere, la presente tesis se estructura en torno a un *estudio de caso* basado en la técnica del *trazo de proceso causal*.

Se entiende por estudio de caso al «estudio intensivo de una unidad con el propósito de entender un conjunto mayor compuesto por unidades similares» ([Gerring, 2007](#), p. 341). Vale aclarar que el presente trabajo define el término *unidad* como un fenómeno delimitado espacial y temporalmente, y la misma puede estar constituida por uno o varios casos de observación ([Aguirre, 2016](#)). Aquí llevamos adelante un estudio de caso en el que la unidad de análisis es el BRICS en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2020. En este sentido, nuestra unidad de análisis está compuesta por un grupo de casos, pues cada país constituye uno de ellos, y nos interesa analizar la covariación en y entre los mismos a lo largo del tiempo, tomando en consideración sólo las características de los casos que son relevantes en términos teóricos. Debido a ello, y siguiendo en este sentido la tipología propuesta por [Gerring \(2004\)](#), la presente tesis será un estudio de caso tipo III, en el que la unidad primaria está dividida en subunidades que luego se someten a un análisis covariacional de modo sincrónico y diacrónico.

Por su parte, el trazo de proceso causal es una «técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso

de estudio (...) [cuyo] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas]» (Bennett, 2008, p. 705). Si bien es una metodología de amplia utilización en el ámbito de la ciencia política, el trazo de proceso causal está comenzando a ganar destacado terreno en el marco de las investigaciones realizadas en las relaciones internacionales como disciplina (Bennett and Checkel, 2015; Lebow, 2014; Bennett, 2013; Klotz and Prakash, 2008; Sprinz and Wolinsky, 2002).

En esta tesis el resultado a ser explicado, mediante el trazo de proceso causal, es la cooperación entre los países del BRICS, cooperación la cual se analiza a partir de observar dos aspectos: (i) la congruencia en las interacciones de los países dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Asamblea de Naciones Unidas y el G20; y (ii) el desarrollo de posicionamientos políticos específicos de cooperación entre al menos dos países miembro en el periodo 2001 – 2019 frente a cuestiones o temáticas internacionales socialmente extendidas en las agendas económico-financiera y de seguridad. Adicionalmente, se estudio el desarrollo institucional del BRICS por medio de la reconstrucción de la secuencia en la que se dieron las interacciones entre actores claves de la política local de cada país miembro como así también mediante la identificación de indicadores relevantes para cada una de las dimensiones institucionales del BRICS. En conjunto, este análisis no sólo permite dar cuenta del proceso histórico del BRICS como espacio institucional, sino también cómo es que se fue dando el proceso de cristalización de diversas agendas hacia el interior de la institución; superando así la agenda económico-financiera inicial.

Vale mencionar que la operacionalización del proceso causal que en esta tesis se desarrolla parte de la premisa de identificar los factores, tanto endógenos como exógenos, específicos que emergieron durante el proceso de institucionalización de la cooperación del BRICS (2001 - 2020) con el objeto de estudiar, así, en qué medida estas han operado como mecanismos que delimitan el contexto de interacción del grupo (Axelrod and Keohane, 1985) e inciden con ello en la conducta de los actores hacia una mayor cooperación respecto del pasado (Keohane, 1988).

En lo que a las fuentes primarias se refiere, para la construcción de la base de dato en la

que se relevaron, clasificaron y caracterizaron las reuniones realizadas por los países miembros del BRICS a lo largo del periodo 2001 – 2020, se tuvo en cuenta la documentación oficial publicada por la institución para el mismo periodo. Dicha documentación se presentaba ya sea bajo el formato de comunicados, acuerdos o documentos de trabajo conjunto emitidos por los diversos niveles de deliberación del BRICS en los que se suele registrar los actores, objetivos, alcances y decisiones de las reuniones en cuestión; como así también la mención a eventos realizados con anterioridad. Para más información sobre este punto, se recomienda la lectura de las notas metodológicas que se encuentran en el anexo metodológico (capítulo 9) respecto a la sistematización de los espacios de deliberación.

Así mismo, para la reconstrucción cronológica de los acontecimientos se tuvieron por fuentes primarias las memorias políticas de actores claves (ej. presidentes, cancilleres, delegados/as seniors, etc.) que tuvieron algún tipo de participación dentro del BRICS; la ya mencionada documentación oficial publicada por la institución; como así también las notas de prensa publicadas por las respectivas cancillerías de los países miembros para el periodo 2001 – 2020. Adicionalmente, se tuvieron en cuenta las notas periodísticas publicadas por la prensa nacional de cada país miembros, pero principalmente aquellas publicadas por el portal *BRICS information portal*, el cual es sostenido por organizaciones de expertos de los países y por el BRICS Youth Expert Society.

Por el lado de las fuentes secundarias, los datos económicos, sociales y militares que aquí se presentan fueron obtenidos de bases de datos públicas disponibles en los sitios web del BM, la ONU, los institutos nacionales de estadística de los países miembros, el International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) y el Correlates of War (COW). Lo mismo acontece para las reuniones y votaciones del Consejo de Seguridad de la ONU, las cuales son mencionadas en el capítulo 5 y 6. En lo que a las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) se refiere, seguimos en este punto el trabajo desarrollado por Voeten (2013). Para una mayor profundización de los aspectos metodológicos de esta tesis, se recomienda la lectura del anexo ya mencionado (capítulo 9).

La presente tesis se estructura a lo largo de cinco capítulos. En el capítulo 2 se propone la discusión y desarrollo del esquema teórico que aquí es utilizado para el estudio de la coopera-

ción BRICS.

En los capítulos 3 y 4 se realiza un análisis descriptivo, tanto individual como colectivo, de los países miembros, considerando para ello sus principales características en materia económica, política, social y cultural. Específicamente hablando, el capítulo 3 tiene por objetivo analizar los países del BRICS a los fines de introducir al lector en las características específicas de cada uno de ellos (y del grupo) en materia demográfica, económica y política. En el capítulo 4 se desarrollan las escuelas de política exterior de los países del bloque con la intención de identificar y caracterizar las particularidades de los elementos articuladores centrales presentados por la política exterior de los miembros, cuestión que permite explicar la evolución y agencia de los Estados mencionados en el escenario internacional. En conjunto, dichos capítulos contribuyen a la identificación de los factores endógenos que posibilitaron la *cooperación BRICS*, factores los cuales constituyeron la base del consenso de estatus sobre el que se edificó la institución.

En el capítulo 5 se hace foco en el surgimiento del concepto BRICS, realizando hincapié en cómo la crisis económico-financiera mundial del año 2008 se constituyó en una coyuntura crítica dentro del proceso de institucionalización de la cooperación intra-BRICS.

Por último, en el capítulo 6 se busca explicar cómo, una vez desaparecida la coyuntura crítica del año 2008, se inició una trayectoria institucional que permitió ampliar las bases de *cooperación BRICS* que condujera a los países miembros hacia una mayor congruencia en la agenda de seguridad internacional. Para tales fines, se realiza un análisis de la documentación oficial sobre las posiciones adoptadas por el grupo frente al conflicto sirio para el periodo 2011–2019⁶.

En su conjunto, los capítulos de este trabajo permiten no solo estudiar la cooperación BRICS en sus aspectos generales, sino también comprender la secuencia y temporalidad de los diversos acontecimientos, actores y factores que intervinieron en ella.

Por otro lado, y partiendo más desde un punto de vista disciplinar, entendemos a la presente tesis como una oportunidad enriquecedora para proceder al diálogo entre las tradiciones teóricas y metodológicas presentes en la ciencia política y las relaciones internacionales, comprendiendo

⁶Debemos aclarar que el análisis aquí propuesto sólo llega hasta el año 2019 como consecuencia de dos razones. En primer lugar, por causa de los efectos generados por la pandemia del COVID-19, iniciada durante el año 2020; pero principalmente, y en segundo lugar, por los acontecimientos disruptivos ocasionados por el enfrentamiento armado que actualmente está teniendo lugar entre Rusia y Ucrania. Por ende, extender un análisis de la agenda de seguridad del BRICS que fuera más allá de la línea temporal 2011 - 2019 implicaría considerar variables y factores que exceden tanto a los objetivos como el alcance pretendido por esta tesis.

así que se pueden generar sinergias teórico-analíticas superadoras en lo que a estudiar fenómenos internacionales se refiere.

Con humildad, la meta final de esta tesis es arrojar un poco de luz a la comprensión analítica del BRICS y sugerir algunos elementos teóricos que permitan disparar futuras discusiones sobre la problemática.

Sobre actores, instituciones internacionales y cooperación:

un abordaje neoinstitucionalistas del BRICS

A los fines de estudiar cómo es que el BRICS aumentó las probabilidades de cooperar entre los países miembros, la presente tesis tiene por central el problematizar la relación teórica existente entre tres variables consideradas aquí claves: actores, instituciones internacionales y cooperación. Dado que en esta tesis se considera al BRICS como una institución, resulta relevante exponer cuáles han sido los alcances analíticos del concepto *institución internacional* que han tenido diferentes perspectivas teóricas hasta el momento. Con ello no sólo se procede a definir conceptualmente qué es lo que se entiende disciplinarmente por institución internacional, sino también qué es lo que se suele conceptualizar por actores y cooperación dado que el alcance de los tres conceptos, como se verá, está definido por la interacción y relación que hay entre ellos.

La literatura disciplinar dedicada al estudio de las instituciones internacionales es prolífica (Simmons and Martin, 2002; Keohane, 1989; Cox and Jacobson, 1973; Hass, 1964). Sin embar-

go, la mayor crítica que se le ha realizado remite al hecho de que reduce el alcance conceptual de las instituciones a la dimensión de organizaciones, al tiempo que no toma en consideración a las instituciones internacionales informales que coexisten en constante interacción con las de carácter formal (Albaret, 2013; Reinalda, 2013; Simmons and Martin, 2002). En este sentido, mucho se ha discutido sobre los casos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pero poco se ha estudiado el surgimiento, en las últimas décadas, de las nuevas instituciones internacionales, por ejemplo el BRICS, el G20 o el P5+1.

En términos específicos, estas nuevas instituciones internacionales se caracterizan por presentar horizontes temporales difusos, una gran flexibilidad, niveles altos de informalidad y por el hecho de que sus principales ingenieros han sido los países considerados emergentes o en vías de desarrollo (Albaret, 2013). Asimismo, representan diversos intentos de los países por constituir espacios institucionales alternativos a partir de los cuales puedan aumentar las probabilidades de cooperar entre sí, fortaleciendo de esta manera no sólo su capacidad de negociación individual a través de nuevas herramientas flexibles de coordinación colectiva sino también su posicionamiento en el escenario internacional.

Antes de comenzar la discusión, resulta relevante aclarar por qué en esta tesis no se toman por sinónimos los conceptos de institución y organización¹. Sobre esta cuestión, el debate puede pensarse en dos pasos. Primero, estableciendo una diferencia clara entre organizaciones/instituciones. La ventaja analítica que se obtiene de ello es la claridad de (y entre) ambos conceptos, lo que facilita cualquier potencial análisis que se busque realizar. Este ejercicio no pretende establecer una dicotomía entre conceptos, sino más bien proponer una alternativa analítica a las disputas existentes en la literatura respecto a la relación entre organizaciones e instituciones.

En la literatura, dicha tensión ha existido en torno a dos tradiciones teóricas. Por un lado, se encuentra la teoría organizacional (estrechamente ligada a la sociología organizacional), con miradas marcadamente estructuralistas y, en algunos casos, con acentos funcionalistas. Existen diversos textos ligados a esta escuela pero uno de los más interesantes en la materia es el

¹Quiero aprovechar este apartado para realizar un especial agradecimiento a Carlos Acuña por las extensas conversaciones, intercambios y reflexiones que hemos tenido sobre el tema a lo largo de todos estos años.

de [Arellano Gault \(2009\)](#) ya que *baja* dicho enfoque a la gestión pública, mientras critica al (neo)institucionalismo. Por otro lado, y como se verá más adelante, se encuentra el enfoque (neo)institucionalista (instituciones entendidas como reglas), con una lógica a la [North \(1998, 1991, 1990\)](#); [North and Weingast \(1989\)](#), más racionalista y en el que las organizaciones se entienden como variable dependiente de las reglas que las estructuran.

Claro que ni el enfoque organizacional niega la relevancia de las reglas, ni el institucionalista el de las organizaciones. El debate está en la direccionalidad causal de la relación instituciones/organizaciones y, siguiendo a [Acuña and Chudnovsky \(2013\)](#), lo que intentamos hacer en esta tesis es: a) reconocer que son categorías distintas, por lo que una no debe desplazar a la otra; y b) que la causalidad a veces puede ir en una dirección y otras, en la contraria.

¿Todo lo anterior implica que ambos conceptos no puedan ser articulados? No, todo lo contrario. Existe un segundo paso analítico que se puede realizar, el cual apela a una combinación más explícita entre instituciones/organizaciones. A este enfoque articulador [Acuña and Chudnovsky \(2013\)](#) le llaman sociología de las organizaciones, la cual redescubre el institucionalismo weberiano, aquel que recuerda a [Marx \(2023\)](#) respecto al papel relevante que juegan las *jaulas de hierro* que las burocracias institucionalizadas de los Estados modernos, independientemente de la estructura de clase, les imponían al comportamiento y la libertad de los sujetos. Otro texto muy interesante que va en esta línea es el de [Shepsle \(2010\)](#), quien llega a afirmar que «es apropiado pensar una institución como una estructura de gobernanza, que permite a la ambición individual y al propósito organizacional ser combinados» (pág. 311). Lo interesante de esta propuesta radica en que su análisis incorpora la dimensión micro al referirse a la *ambición individual*, al tiempo que en la idea de *propósito organizacional* se dimensiona lo macro, apuntando, así, a su articulación².

Como se verá a continuación, en la presente tesis las instituciones son reglas que rigen a una organización o a un actor. De esta manera, entendemos por organización a una estructura de interacciones encaminada a un propósito³; por lo que, en consecuencia, para la presente tesis

²En [DiMaggio and Powell \(1991\)](#) se puede encontrar un interesante estado de la cuestión respecto a los enfoques analíticos existentes en esta dirección, llegando, incluso, a prestar especial atención a aquellos trabajos que buscan estudiar los regímenes internacionales dentro de la política internacional

³De hecho, por ejemplo, [Arellano Gault \(2009\)](#) cuando define qué es lo que entiende por organizaciones gubernamentales, las conceptualiza como «criaturas sociales y humanas que han sido llenadas de muchas expectativas [...] construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la

cuando se habla de organizaciones no se refiere a actores ya que, como estructura que son, gozan de lógica pero no de racionalidad.

Acuña and Chudnovsky (2013) lo ejemplifican muy bien: ¿un ministerio es una institución, una organización o un actor colectivo? En sus palabras, un ministerio no es una institución, seguramente constituye una organización y podrá ser considerado un actor, a) sí, y sólo sí, reúne las condiciones establecidas para los actores⁴; y b) en función de los requerimientos del estudio específico que se esté llevando adelante. En consecuencia, cuando hablamos de «las pujas dentro del Ejecutivo», el ministerio es un actor; siendo que, cuando se utiliza la expresión «dentro de la organización ministerial», los actores pueden estar ligados a cada secretaría o dirección que componen a la cartera en cuestión ya que el ministerio estaría siendo entendido como una estructura de interacciones con un mismo propósito (ej. educación, salud, defensa, etcétera.)⁵.

En conclusión, aquí no se pretende establecer la superioridad teórica de alguno de los abordajes mencionados, sino, más bien, problematizar respecto a sí son las instituciones las que forjan los procesos sociales o, por el contrario, son los procesos sociales los que crean su institucionalidad. De aquí que las distintas formas de responder a esta pregunta refieran, en esencia, a sí las instituciones importan (o no) a la hora de explicar procesos políticos y sociales.

A la luz de lo anterior, este trabajo busca contribuir al debate anteriormente desarrollado al entender que las *instituciones internacionales importan*. Con ello en mente, resulta relevante establecer una clara diferenciación entre los términos institución y organización. En esta decisión teórica no se encuentra otra cosa más que una motivación explicativa al pretender definir que ambos conceptos refieren a aspectos, o variables, diferentes. Principalmente, ello se realiza porque, tal y como se verá a continuación, en la literatura especializada ambos conceptos son

normatividad pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto), tironeadas por intereses externos e internos, y habitadas por seres humanos (que muchas veces, de manera despectiva, llamamos burócratas) con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y diversas, y que muy a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externas a la organización en la que laboran» (2009, p. 61-62).

⁴En las secciones siguientes profundizaremos dichas condiciones/características

⁵Otro ejemplo muy claro en este sentido es la división conceptual que se suele realizar a la hora de estudiar o abordar el Estado. Ya es tradicional la diferenciación teórica respecto al Estado entendido como estructura (articulador de relaciones sociales), organización (conjunto de aparatos) y actor (sujeto colectivo con capacidad de desplegar comportamiento estratégico a través de políticas públicas, las cuales no son otra cosa más que el despliegue de la capacidad estatal de ejercer poder con una potencial, no garantizada, alta autonomía sobre la sociedad, el mercado y otros actores) (Bertranou, 2015; Acuña and Chudnovsky, 2013; Skocpol, 2007; Mann, 2007; Thwaites Rey, 2005; Oszlak and O'Donnell, 1995).

utilizados de manera indistinta o como sinónimos. En consecuencia, muchas veces, las propuestas analíticas resultan un poco confusa, no sólo en la conceptualización y elementos que componen a una institución/organización sino, también, en lo que a la relación causal entre instituciones y organizaciones se refiere.

Específicamente hablando, con este trabajo buscamos ampliar el actual campo de análisis de las instituciones internacionales informales por medio de la recuperación de la tradición neoinstitucionalista a los fines de explicar cómo es que se dio el proceso de surgimiento de estas nuevas instituciones y cómo ellas interactúan con el entramado internacional ya establecido. Interrogarse respecto a este punto implica, al mismo tiempo, indagar sobre por qué los Estados emergentes buscan construir instituciones que presenten las características enumeradas y, de qué modo, estos llevan adelante su diseño de cara a aumentar las probabilidades de cooperar entre ellos.

En su primera sección, y a modo de marco analítico general, este capítulo busca discutir dos neoinstitucionalismos considerados ya tradicionales por la disciplina politológica: el neoinstitucionalismo de elección racional (de ahora en más, NER) y el neoinstitucionalismo histórico (de ahora en más, NIH), explicitando con ellos cuáles son sus puntos de partida y qué elementos pueden llegar a aportar cada uno en lo que al estudio de la relación entre actores e instituciones se refiere. Luego, en la segunda sección se propone un diálogo entre estas perspectivas y aquellas provenientes de la literatura internacionalista de cara a problematizar cómo es que se ha estudiado disciplinarmente a las instituciones internacionales. A continuación, en la tercera sección se profundiza la relación de causalidad entre actores, instituciones internacionales y cooperación que se han desarrollado a lo largo de la literatura. Dicho diálogo tiene por objeto discutir cómo es que se ha pensado la interacción entre estas tres variables de cara a identificar cuáles son las principales relaciones teóricas que se esperan observar entre los países miembros (actores), una institución internacional (el BRICS) y la cooperación entre ellos. De esta manera, tales herramientas teórico-analíticas permiten abordar al BRICS como tema de investigación, lo cual también posibilita comprender la estructura general de las ideas que aquí se sugieren en relación al proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas en el BRICS.

2.1. Revolviendo la caja de herramientas conceptuales del neo-institucionalismo: fortalezas y debilidades

Es difícil identificar con precisión la fecha en que nace la tradición institucionalista (Immergut, 2006; Rhodes, 1995). Determinar cuál fue la primera obra que trabajó sobre esta línea teórica encierra serias complicaciones ya que es posible identificar diversos trabajos capaces de ser considerados clásicos en el estudio de las instituciones. Casos como *Las Leyes* de Platón o las famosas *Constituciones atenienses* de Aristóteles son simples ejemplos de hasta dónde se pueden retrotraer las raíces conceptuales de esta tradición teórica. Desde los comienzos disciplinares, el viejo institucionalismo se caracterizó por ser una de las perspectivas teóricas tradicionales de la ciencia política, la cual centraba su análisis en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de los sistemas políticos, destacándose, particularmente, por una metodología que «tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político» (Rhodes, 1995, p. 65).

Sin embargo, y con el paso del tiempo, la consolidación de la ciencia política como disciplina científica despertó entre sus miembros un interés creciente por la necesidad de delimitar con mayor precisión los alcances teóricos de las perspectivas que la componían, obligando con ello a que las sucesivas investigaciones disciplinares fueran (o, por lo menos, buscaran ser) más precisas sobre aquello que se quería estudiar y sobre cómo se debía llevar adelante ese estudio. En este punto jugó un rol importante la intervención disciplinar del conductismo el cual marcó un antes y un después en la forma en que eran concebidos los estándares de *cientificidad* en la ciencia política (Sanders, 1995). Para esta perspectiva, estos criterios iban de la mano con el énfasis en el comportamiento observable. Se definía por conducta política a «una orientación o punto de vista que busca plantear todos los fenómenos del gobierno en términos del comportamiento observado y observable de los hombres» (Immergut, 2006, p. 389). Es decir, el interés estaba puesto en la búsqueda por responder la pregunta de por qué los individuos, las instituciones y los Estados-nación se comportan como lo hacen.

Todas estas críticas llevaron a que se realizaran intentos de adaptación y reformulación del viejo institucionalismo. De estos intentos nació el neoinstitucionalismo, que buscaba dar respuesta a las críticas conductistas al tiempo que intentaba recuperar la centralidad de las instituciones para la disciplina. El primer paso que se dio en esta dirección fue la reconceptualización de la idea de institución, entendiéndola en un aspecto más amplio, pero más flexible respecto al viejo institucionalismo, debido a que las instituciones no son definidas simplemente con un sentido idealista. Más que estudiarlas en su deber ser, se trata de comprender su pluralidad y cómo inciden en las conductas políticas. Según el neoinstitucionalismo, la conducta política no puede ser abordada por fuera del entramado institucional. Las instituciones no solo inciden, en mayor o menor medida, sobre las preferencias que guían a los actores, sino que, al mismo tiempo, inciden en los procesos de toma de decisiones que aquellos realizan.

La amplitud con la que se trabaja el concepto de institución en el nuevo institucionalismo ha derivado en el surgimiento de una pluralidad de programas de investigación que difieren tanto teórica como metodológicamente entre sí. Algunos de ellos abordan a las instituciones como variables dependientes, buscando explicar así cómo es su surgimiento y cambio; mientras que otros las estudian como variables independientes, pretendiendo así explicar cuáles son los efectos que ellas tienen en los resultados políticos y/o en la formación de preferencias de los actores.

2.1.1. Neoinstitucionalismo de Elección Racional (NER)

Dentro de la tradición, el NER es uno de los institucionalismos más discutidos y utilizados en la ciencia política (Cook and Levi, 1990). Su particularidad está en el debate teórico que tiene con la teoría neoclásica de la economía política, principalmente con su teoría de la conducta y de los mercados eficientes (North, 1998, 1991, 1990; North and Weingast, 1989). La idea de este diálogo es superar los elementos más débiles de la perspectiva mediante la incorporación de una teoría institucional la cual permitía mantener lo que Douglass North (1990) considera los dos bloques conceptuales más significativos de la teoría neoclásica. Es decir, por un lado, el esquema de escasez/competencia bajo el cual los actores orientan su accionar en donde los recursos son finitos y deben disputarse con otros la posibilidad de utilizarlos; y, por el otro, los

incentivos como herramientas que moldean bajo un modelo de premios y castigo los comportamientos. Al mismo tiempo, se modifica la teoría al reconocer la existencia de información incompleta, modelos subjetivos de la realidad e instituciones, todos ellos factores susceptibles de incidir sobre el comportamiento de los actores y que, con anterioridad, no eran tomados en consideración. Para ello, North propone una teoría institucional sustentada sobre los pilares de una nueva teoría de la conducta humana y una teoría de los costos de transacción.

En primer lugar, North (1998, 1991, 1990) discute el concepto de racionalidad instrumental heredado de la teoría neoclásica. Por tal concepto, se entiende que «los actores poseen modelos correctos para interpretar el mundo que los rodea; o bien, que ellos reciben una retroalimentación de información que les permite revisar y corregir sus teorías inicialmente incorrectas» (North, 1998, p. 98). Entender la racionalidad de los actores de esta manera implica que todos los jugadores pueden identificar sin ningún problema cuáles son las fuentes de pérdida en la búsqueda por la maximización de sus beneficios y, al mismo tiempo, que todos y cada uno de ellos tienen igual acceso al proceso de toma de decisiones (North, 1998). De esta manera, de existir actores y organizaciones que no fueran capaces de desarrollar una interpretación adecuada, es decir, racional, del mercado, estarían destinados a perecer en los mercados competitivos debido a su comportamiento ineficiente (North, 1998).

Sin embargo, según North, entender la racionalidad de los actores en estos términos sería negar el efecto que producen tanto las motivaciones como el ambiente sobre el accionar desplegado por ellos. Si no se tienen en cuenta estos dos aspectos, se niega el hecho de que los actores presentan estructuras subjetivas particulares que determinan el orden de las preferencias de cada uno, al tiempo que se niega la existencia de dificultades a la hora de recolectar y procesar la información necesaria para tomar una decisión eficiente en términos de la teoría neoclásica. Esto último equivaldría a negar que las ideas e ideologías juegan un papel de relevancia en los modelos mentales que los individuos tienen respecto del mundo y cómo los actores actúan conforme a ello (North, 1990).

Por ende, North (1998) propone una nueva teoría de la conducta que parte de una racionalidad procedimental en lugar de una instrumental. En la racionalidad procedimental los actores *aprenden al hacer (learning by doing)*. Mediante el *learning by doing*, los actores llevan ade-

lante procesos de toma de decisiones en contextos de información imperfecta (ya sea por los modelos subjetivos con los que cargan o por la imposibilidad de procesar plenamente la información o de adquirirla en su totalidad), que les impide maximizar plenamente sus beneficios en un solo tiempo. Sin embargo, a medida que los actores van participando en diversos juegos sucesivos, son capaces de obtener mayor información respecto de cuáles son las reglas imperantes, cuáles son los comportamientos que más se premian y cuáles no, cuáles son los diversos actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones de una determinada situación; en síntesis, qué es lo que se debe hacer para poder continuar maximizando los beneficios (North, 1998).

En segundo lugar y de forma complementaria a la nueva teoría de la conducta desarrollada anteriormente, North (1998) parte de la consideración de una teoría política basada en la noción de costos de transacción, la cual se construye sobre tres supuestos: la información es costosa, los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno; y los acuerdos se cumplen solo imperfectamente.

Las decisiones que se toman utilizando modelos subjetivos producen altos costos de transacción y hacen que los mercados políticos sean imperfectos. La teoría económica neoclásica parte de la consideración de que no existen interferencias entre lo que un actor necesita, sus deseos y su acción. Como bien lo sugiere Elster (1990), identificar una determinada acción como racional implica reconocer en ella tres operaciones: 1) encontrar la mejor opción para un determinado conjunto de creencias y deseos; 2) crear el conjunto de creencia mejor fundada según la evidencia disponible; 3) recolectar la cantidad de evidencia justa y necesaria para un determinado conjunto de creencias y deseos. Sin embargo, la teoría de los costos de transacción permite comprender que la relación entre deseos, creencias, evidencia y acción no es tan armónica como se cree. Tal esquema encuentra sus debilidades en hechos de la realidad como la inexistencia de una acción, evidencia o creencia inequívocamente óptima para un determinado caso en particular y la posibilidad de que las personas puedan fallar a la hora de implementar una determinada acción, formar sus creencias, recolectar evidencia o procesarla (Elster, 1990; North, 1990). Esto último es lo que Simon (1957) ha definido como *bounded rationality* (o, como se lo suele traducir al español, *racionalidad limitada*), ya que a la hora de procesar información los acto-

res se enfrentan cotidianamente ante dos situaciones: a) los actores cuentan todo el tiempo con información incompleta; b) importa tanto la cantidad y la calidad de la información que tienen los actores como las ideas con las que procesan e interpretan la información.

De aquí que para la presente tesis resulte de interés destacar la diferencia que existe entre racionalidad paramétrica y racionalidad estratégica. [Acuña and Chudnovsky \(2013\)](#) entienden por actores a todos aquellos sujetos, individuales o colectivos (cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella), y con capacidad de acción estratégica; es decir, capaces de identificar y definir sus intereses y de traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y con relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementarlo. Este concepto tiene la fortaleza de reconocer en los actores una racionalidad estratégica, en contraposición con lo que se entiende como racionalidad paramétrica; es decir, el comportamiento desplegado por un determinado actor se realiza considerando el comportamiento de los demás como algo variable y no como un parámetro. De esta manera, se entiende que el resultado de un comportamiento dado no es producto de considerar *ceteris paribus* ciertos elementos, sino de la interacción entre los actores. Esta no es una conclusión menor si se tienen en cuenta los dilemas de acción colectiva que pueden acontecer producto de la propensión a actuar como *free rider*, tal y como fuera conceptualizado por la literatura olseana ([Olson, 1998](#)). Como se verá en las secciones 2.2 y 2.3 del presente capítulo, será este el concepto de actor que nos acompañará a lo largo del presente trabajo.

Otro aspecto que está íntimamente relacionado con la teoría de los costos de transacción de North es el problema de la cooperación ([Olson, 1998](#)). En un contexto en donde los actores tienen grandes incentivos para desconfiar de lo que otros actores pueden hacer debido a la falta de información, la imposibilidad de procesar la información disponible, la existencia de altos riesgos respecto de pagos futuros, la dificultad para identificar a los *free rider* hacia el interior de un cuerpo colectivo grande y la falta de claridad para identificar a quién no coopera y el modo en que se podría llegar a castigarlo, ¿qué incentivos tienen los actores a los fines de desplegar un comportamiento cooperativo? ([North, 1998, 1991, 1990; North and Weingast, 1989](#)). Es por ello que, teniendo por base su teoría de la racionalidad procedimental y su teoría de los costos de transacción, North entiende que una teoría institucionalista permitiría resolver las debilidades

mencionadas en párrafos anteriores.

El autor define por institución al conjunto de «constreñimientos humanamente diseñados que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en constreñimientos informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como de reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)» (North, 1991, p. 1). Las instituciones permiten reducir las incertezas en el intercambio. Ellas definen el conjunto de opciones disponibles y, de ese modo, determinan los costos de transacción y producción para un tiempo y espacio determinados. Esto último no significa que los deseos o creencias de los actores sean estructurados por las instituciones, sino que las preferencias siguen siendo pensadas como exógenas dentro del esquema analítico institucional del autor (North, 1990, p. 111).

Sin embargo, si los actores pretenden maximizar sus beneficios, deben tener en cuenta los incentivos positivos y negativos que la estructura institucional presenta. Particularmente, lo que interesa a North es ver cómo se da la relación entre los marcos subjetivos de los actores y las instituciones, ya que al comprender dicha relación se comprendería, al mismo tiempo, cómo ella misma se ha traducido en diversos entramados institucionales económicos y políticos a lo largo de la historia. De esta manera, si se toma la esquematización realizada por Fioretos et al. (2016), los cuales construyen un gráfico que releva dos dimensiones centrales (por un lado, el *continuum* estructura-actor y, por el otro, el *continuum* interés-idea), a los fines de poder comparar los neoinstitucionalismos entre sí, se puede afirmar que el NER es una perspectiva institucionalista centrada en actores que adopta una base orientada hacia los intereses (ver figura 2.1).

En la teoría de North, las instituciones son herramientas que posibilitan la resolución de los problemas de cooperación entre los actores. Esto último se debe a que las instituciones permiten reducir las incertezas que envuelven a todo accionar humano. Tanto las normas y las reglas como los procedimientos, sean formales o informales, permiten simplificar el proceso mediante el cual los actores toman decisiones en un contexto cambiante en el que conseguir información es costoso, incluso para el procesamiento de aquella que se logra obtener. Particularmente, las instituciones permiten resolver el problema de la cooperación al establecer incentivos positivos y negativos que premian o castigan el comportamiento de los actores. Esto obliga a aquellos que

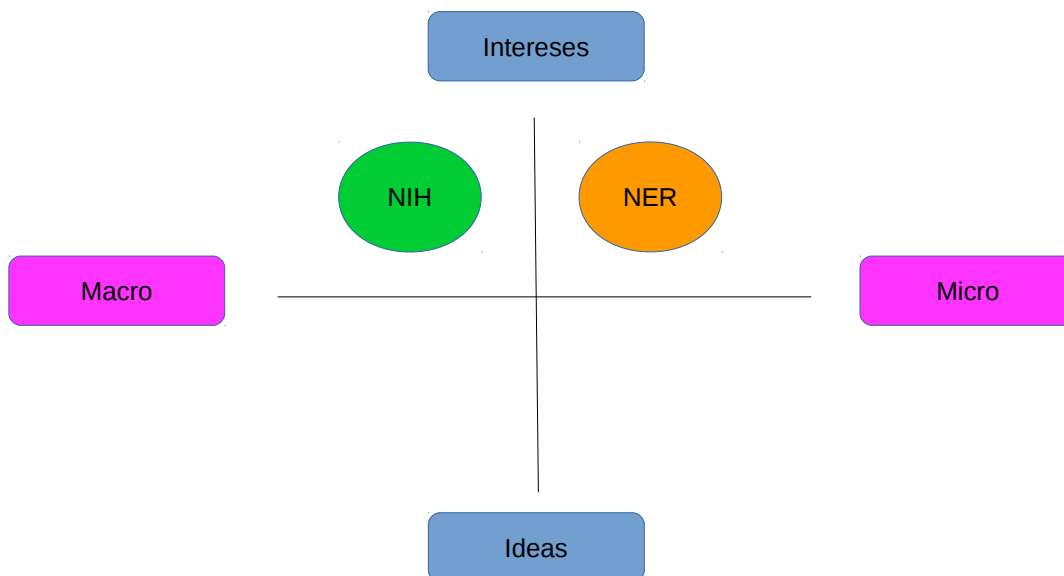


Figura 2.1: Distribución analítica del NER y del NIH según los *continuum* interés-idea y estructura-actor Fuente: (Fioretos et al., 2016, p. 21).

buscan sobrevivir y continuar maximizando sus beneficios a cumplir el conjunto de normas, reglas y procedimientos establecidos; caso contrario, serán sancionados y la propia competitividad se vería seriamente desmejorada.

Para North (1991, 1990), el eje central de la economía política es poder dar cuenta de la evolución de las instituciones económicas y políticas que crean un ambiente capaz de inducir a una productividad creciente. Dentro de este esquema analítico, ¿qué sucede con la historia? Si bien North pretende explicar la evolución de las instituciones políticas y económicas, en sus trabajos la historia es más un instrumento de ilustración de sus hipótesis que una herramienta de análisis institucional. Resulta de interés recuperar en este punto lo comentado por Pierson (2004) respecto a las diversas formas en que la historia puede ser utilizada en un análisis. Una de las más empleadas, particularmente en lo que se refiere a las teorías de elección racional, es el concepto de la *historia como la búsqueda de material ilustrativo*. De esta manera, la historia es utilizada como un reservorio de casos ilustrativos en el que el investigador selecciona

ejemplos que le permitan dar cuenta del alcance teórico-empírico de sus modelos explicativos. Sin embargo, en estos casos los análisis dicen muy poco o nada respecto de las dimensiones temporales de los procesos políticos y sociales (Pierson, 2004).

Esto último es muy común de observar en la obra de Douglass North. Téngase por ejemplo el trabajo realizado por North and Weingast (1989) en el que discuten los constreñimientos puestos por el Parlamento inglés a la Corona durante el siglo XVII; o la utilización del caso de las caravanas mercantes o *suq* desarrolladas en la península arábrica como ejemplos de mercados primitivos (North, 1991, 1990). Por ende, no interesa tanto al análisis de North el dar cuenta de cuál es el papel explicativo de la dimensión temporal en el desarrollo de las instituciones, sino más bien identificar cuáles han sido las diversas instituciones que se han desarrollado en la historia y cómo estas han contribuido o no a un aumento de la productividad en una determinada sociedad y tiempo.

Incluso, la no consideración de la dimensión temporal en los procesos políticos y sociales como variable explicativa de la que habla Pierson se puede observar en la explicación northeana de por qué cambian o no las instituciones. Para North, estas persisten porque son útiles para los actores; cuando dejan de serlo, ellos deciden cambiarlas por otro conjunto. Tal cambio es gradual y se da como producto del incesante accionar de los actores. Todo ello es posible ya que se asume el concepto de actor emprendedor schumpeteriano, el cual, a medida que va obteniendo mayor conocimiento y va desarrollando mayores capacidades, al tiempo que se desarrollan grandes avances en la estructura tecnológica y de precios, el actor va cambiando sus preferencias y busca realizar cambios institucionales que permitan maximizarlas (North, 1990).

Sin embargo, en el corto plazo la maximización de los intereses de los actores se encuentra garantizada por el *path dependence* institucional. Esto último no es otra cosa que la estabilidad de las normas a lo largo del tiempo. Esta estabilidad institucional se logra mediante un conjunto complejo de restricciones que incluyen reglas formales anidadas en una jerarquía, en la que cada nivel es más costoso de cambiar que el anterior. También incluyen restricciones informales, que son extensiones, elaboraciones y calificaciones de las reglas y tienen una capacidad de supervivencia tenaz dado que se han convertido en parte del comportamiento habitual. Aunque la combinación de reglas y normas varía, proporciona a los actores la *sensación de comodidad*

de saber qué es lo que están haciendo y hacia dónde se están dirigiendo. En resumidas cuentas, para [North \(1990\)](#) el *path dependence* institucional es lo que permite reducir conceptualmente el conjunto de opciones que tienen los actores y vincular, de esa manera, la toma de decisiones a lo largo del tiempo.

Por otro lado, tal y como ya se mencionara anteriormente, una cuestión importante que recupera el NER es la centralidad del actor frente a las instituciones. Sin embargo, muchas veces, la literatura más clásica de esta perspectiva suele recibir como crítica el hecho de que tanto la intencionalidad de los actores como así también la distribución de poder para un momento dado es abordada sin la consideración de factores ideacionales (ver figura 2.1). En este sentido, desconocer estos factores implica dejar de lado que las estrategias implementadas por los actores y sus resultados dependen: a) de su percepción tanto sobre los límites de factibilidad de sus acciones y objetivos como, también, de las dinámicas que rigen a las relaciones sociales; de la b) percepción que tengan sobre la probabilidad de éxito que puede tener un determinado comportamiento; y c) la aceptación valorativa respecto a un curso de acción u objetivo en particular ([Simon, 1957](#)).

Esto último implica reconocer que el comportamiento de los actores puede ser estudiado conforme tres elementos: a) intereses; b) recursos/capacidades; e c) ideas ([Katznelson and Weingast, 2005](#); [Fioretos et al., 2016](#); [Cook and Levi, 1990](#)). En lo que a los intereses respecta, ya sea que partamos de una consideración más objetiva (es decir, lo que los actores dicen que son sus intereses) o una más subjetiva de los mismos (es decir, los intereses como móvil/razón personal del comportamiento), lo cierto es que podemos entender, en un sentido amplio, al interés como un aspecto ligado al bienestar de un actor (individual o colectivo), y que, a la hora de desplegar un comportamiento, motivan a elegir una opción (y no otra).

A su vez, los recursos son bienes (materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc.), necesarios para generar capacidades⁶; mientras que por estas últimas entendemos a la aptitud de actuar de cierta forma, de realizar una función o trabajo y/o de lograr una meta ([Acuña and Chudnovsky, 2013](#); [Bertranou, 2015](#)). Además, las capacidades que tenga un actor

⁶Según [Acuña and Chudnovsky \(2013\)](#), esto hace que se puedan considerar a los recursos como indicadores observables de la presencia de una capacidad; indistintamente de que esta se efectivice o no, ya que un actor puede contar con capacidad de hacer algo y no ejercerla.

pueden funcionar como sustitutos operativos de un recurso para otra capacidad más amplia. Por ejemplo, la capacidad de un actor de incidir sobre otros requerirá previamente que este cuente con algún tipo de capacidad de convocar y movilizar; para lo que, a su vez, necesitará contar con la capacidad de obtener información, analizarla y difundirla. De aquí que en los capítulos 3 y 4 optemos por hablar de un concepto como el de *capabilities* (Comim and Nussbaum, 2014; Sen, 2011) ya que se resalta con mayor claridad a qué es lo que nos referimos cuando hablamos de capacidades y recursos.

Efectivamente, las capacidades y recursos hacen al poder de los actores; y las instituciones facilitan u obstaculizan a los actores dicha influencia, ya sea porque incrementan o disminuyen su poder. Sin embargo, capacidades y recursos no son características esenciales sino relativas de ese poder. Es decir, una capacidad o recurso mostrará mayor o menor impacto sobre el poder del actor dependiendo del tipo de relación o proceso sociopolítico en que sean puestos en juego. Como veremos en la sección 2.3 de este capítulo, la distribución del poder en el escenario internacional, corporizada en la capacidad de influir sobre la gobernanza mundial, no se agota en variables político-institucionales sino que, también, incluye a otras variables tales como, por ejemplo, las estructural-económicas⁷, el conocimiento vigente⁸, entre otras.

Por último, las ideas refieren al mapa cognitivo, normativo e identitario que le indican al actor cómo es que funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales (Fioretos et al., 2016; Eagleton, 1997; Elster, 1990). Esto incluye tanto los modelos causales con los que piensa el actor, como así también sus valores/identidades y las normas que internalizó, de diversas formas, como pautas de comportamiento. De esta manera, las ideas nos remiten a por qué los actores hacen lo que hacen.

En líneas generales, el comportamiento de los actores surge de una interacción entre sus valores y un cálculo estratégico que busca maximizar resultados dentro de las opciones sociales disponibles. De aquí que su estrategia no se realiza ni ejecuta en un vacío, sino que, más bien, está influenciada por la historia y las condiciones sociales. Tal y como se mencionó an-

⁷Un ejemplo en este caso puede ser la consolidación a nivel mundial del capitalismo no sólo como el principal modo de acumulación sino también cómo es que debe darse la vinculación económico-comercial entre países.

⁸Se suele definir por conocimiento vigente a la suma de información técnica y de teorías sobre aquellas cuestiones que gozan de suficiente consenso en un momento dado entre los actores interesados, el cual sirve de guía en el desarrollo e implementación de la política pública destinada a lograr algún fin social (Krasner, 1983; Haas, 1983)

teriormente, esto último implica que la racionalidad de los actores está moldeada tanto por la información disponible como por las normas y valores colectivos (Fioretos et al., 2016; Simon, 1957). Es decir, y como veremos en la sección siguiente, la forma de pensar de los actores se desarrolla dentro de un contexto histórico y social que define lo que es posible y deseable, y que está marcado por identidades compartidas y redes de solidaridad.

En otras palabras, las ideas influyen en cómo los actores evalúan la probabilidad de éxito y relevancia de sus acciones. Por lo tanto, entender su comportamiento requiere un marco analítico que reconozca una racionalidad que emerge y opera en contextos sociales específicos. Esto implica abandonar la visión reduccionista que considera a la maximización individualista como la única forma de racionalidad, ya que esto puede obviar la influencia de los procesos sociales en la toma de decisiones. En el capítulo 4 este es un argumento que se encuentra muy presente a lo largo del análisis sobre cómo las diversas escuelas de política exterior de los países miembros sirvieron como base de interpretación a los fines de ponderar la factibilidad de crear una institución internacional denominada BRICS que los reuniera en pos de un objetivos común.

Es importante reconocer que tanto la motivación particular/individual como el cumplimiento de instituciones político-sociales internalizadas pueden impulsar el accionar de los actores. Sin embargo, la discusión sobre estas dos corrientes ha oscurecido el hecho de que, en general, la mayoría de las conductas se originan en una combinación de maximización de utilidades individuales y por la influencia de las instituciones sobre ellos (Acuña and Chudnovsky, 2013). Sobre este punto volveremos a lo largo de la tesis, pero en especial dentro del capítulo 6 cuando abordemos cómo es que los países miembros del BRICS hicieron uso de la institución con el objeto de construir narrativas compartidas en materia de agenda de seguridad⁹.

En resumen, y en relación al concepto de actor que a esta tesis interesa, los actores sociales diseñan sus estrategias en función de sus intereses, recursos y capacidades, pero también están influenciados por sus percepciones y creencias. Estas ideas e identidades organizan sus prioridades y orientan su accionar, explicando, así, cómo ven y cómo es que piensan que deberían ser las relaciones sociales. Las ideas juegan un papel crucial en este proceso al combinar la

⁹A los fines de explicitar cómo es que en esta tesis considera que, epistemológicamente hablando, es factible pensar en un esquema analítico en el que se puedan pensar la relación teórica entre instituciones, actores e ideas, recomendamos leer el anexo epistemológico que se adjunta al final del presente documento (ver capítulo 8)

maximización de utilidades con valores, identidades y cultura, y al influir en las expectativas sobre los resultados de ciertas acciones. Sin comprender las ideas de los actores, es difícil explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por ideas: los intereses orientan el comportamiento de los actores si, y sólo si, estos son reconocidos en el plano de sus ideas. Particularmente hablando, volveremos sobre este punto en el capítulo 6 cuando veamos cómo es que el BRICS les permitió a los países miembros el construir narrativas en materia de agenda de seguridad.

A modo de cierre de la presente sección, podemos concluir que la riqueza central del NER como perspectiva institucionalista radica en que adopta un punto de análisis basado en actores e intereses en el que los primeros, conforme a sus preferencias, deciden seleccionar y construir instituciones, formales e informales, que les permitan reducir los costos de transacción y los costos de información con los que se enfrentan en el día a día a la hora de maximizar sus beneficios. De esta manera, las instituciones son presentadas como sinónimos de estabilidad, una estabilidad que limita el rango de acciones del que disponen los actores a la hora de desplegar sus comportamientos, pero bajo ninguna condición tales instituciones son formadoras de preferencias, ideas o intereses (Immergut, 2006; Hall and Taylor, 1996).

2.1.2. Neoinstitucionalismo Histórico (NIH)

El neoinstitucionalismo histórico (NIH) se caracteriza por entender a las instituciones como procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales de la política y la economía política (Hall and Taylor, 1996). Sin embargo, la mayor diferencia respecto del NER radica en que aquí las instituciones «son siempre constelaciones que combinan reglas con normas culturales, geográficas e históricamente específicas, creencias de valor, organizaciones formales y prácticas sociales. Las instituciones son complejas estructuras de enlace con la acción. Una institución no es un monolito, sino un sistema de factores sociales que conjuntamente genera una regularidad de acción» (Katznelson, 2009, p. 109). Abordadas desde este enfoque, las instituciones son presentadas como estructuradoras de preferencias y de las elecciones (*path*, caminos en inglés) disponibles de realizar (Katznelson, 2009; Pierson and Skocpol, 2008; Thelen, 1999; Hall and Taylor, 1996).

Para esta perspectiva, los esquemas institucionales que caracterizan a las estructuras político-económicas en determinados contextos históricos son producto de la lucha de los actores por la distribución de recursos escasos. Por ende, las instituciones son reflejo de la cristalización de los resultados arrojados por esas luchas. El institucionalismo histórico considera de interés realizar un análisis desde un nivel meso-macro que permita identificar la interacción de las múltiples instituciones que operan en contextos más amplios. De este modo, no son consideradas de forma aislada y por separado, sino en constante interrelación y superposición, configurando así un entramado o red institucional (Fioretos et al., 2016; Fioretos, 2011; Hall and Taylor, 1996). Los institucionalistas históricos:

«analizan cómo los grupos de organizaciones e instituciones se relacionan unos con otros y dan forma a los procesos o resultados de interés (...) Los resultados son generados no por algún principio universal aparente característico de un tipo dado de actor o área de actividad, sino por intersecciones de prácticas organizadas. Estas prácticas a menudo se habrían originado en diferentes momentos y, por tanto, se habrían desarrollado configuraciones que dan ventaja a ciertos actores claves. Dichos actores trabajan para mantener la configuración mientras las circunstancias económicas, culturales y geopolíticas cambian» (Pierson and Skocpol, 2008, p. 20).

Una pregunta clave que se realiza el institucionalismo histórico es: ¿por qué ciertas estructuras o patrones toman forma en ciertos momentos y lugares, mientras que en otros, no? Los institucionalistas históricos se interesan por desarrollar argumentos teóricos que permitan comprender la temporalidad y secuencia de los diversos fenómenos políticos, ya que estos son entendidos como procesos políticos. El que sea así no implica que dichos fenómenos son estudiados como una simple *fotografía* social de una situación dada, sino con la intencionalidad de rastrear transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables. Por ende, «los institucionalistas históricos proceden a través de un movimiento constante hacia atrás y adelante entre los casos, preguntas e hipótesis» (Pierson and Skocpol, 2008, p. 10). Como se mencionó anteriormente, los institucionalistas históricos no tienen ambiciones totalizadoras ni pretenden comprender la dinámica histórico-universal de los fenómenos políticos que estudian, sino que buscan identi-

car las dimensiones históricas de la causalidad. Esto quiere decir que «las afirmaciones sobre la existencia de relaciones causales deberían ser apoyadas no solo por una correlación entre dos variables, sino por una teoría que mostrara por qué esta conexión debería existir, así como por evidencia que permitiera apoyar esa conexión teórica» (Pierson and Skocpol, 2008, p. 12).

El NIH propone tres conceptos centrales para el estudio de todo proceso de institucionalización: secuencia, *path dependence*, y coyuntura crítica. Según el concepto de *secuencia*, el orden en que se producen los eventos importa, ya que de ello puede nacer una diferencia fundamental. En la secuencia puede radicar la respuesta a la pregunta de por qué un fenómeno ocurrió en un momento y no en otro (Falleti and Mahoney, 2016; Pierson and Skocpol, 2008). Pensadas de esta manera, las secuencias tienen mucha relación con el proceso de retroalimentación positivo. Esto se debe a que, dependiendo de cómo se de el orden de los eventos, será su influencia en los diferentes mecanismos de reproducción que se adopten para una determinada trayectoria.

Cuando el NIH utiliza el concepto de *path dependence* (o dependencia de la trayectoria) «se refiere a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político» (Pierson and Skocpol, 2008, p. 12). Esto significa que las instituciones se consolidan como tales a medida que *son puestas en movimiento*. De aquí que el funcionamiento de una institución genere que esta adopte una *inercia* institucional que la lleva a fortalecer la trayectoria constituida. De esta manera, las instituciones se tornan menos propensas a cambiar con el paso del tiempo, lo cual solo es posible mediante coyunturas críticas.

Adicionalmente, uno de los fundamentos conceptuales más distintivos de la idea de *path dependence* en el NIH se refiere al proceso de cristalización de esquemas institucionales surgidos de disputas y conflictos entre grupos rivales por recursos escasos, con lo que la organización institucional de lo social no es otra cosa más que la estructuración del conflicto en términos en los que se benefician determinados intereses en desmedro de otros. En este sentido, los institucionalistas históricos enfatizan las asimetrías de poder asociadas al funcionamiento y desarrollo de las instituciones, ya que «tienden más a asumir que las instituciones brindan a algunos grupos o intereses acceso privilegiado a los procesos decisorios; y en vez de enfatizar el grado en que un resultado beneficia a todos, son proclives a acentuar la manera en que unos grupos pierden y otros ganan» (Hall and Taylor, 1996, p. 4). De aquí que la riqueza de este concepto permita es-

tudiar cómo los actores disputan por los diversos caminos institucionales a implementar y cómo con la puesta en práctica de ellos las instituciones resultantes se alejan o se acercan respecto de lo que los actores pensaron en primera instancia.

Como ya se mencionó, para el NIH las instituciones no deben ser abordadas como estructuras monolíticas que se muestran completamente rígidas frente a cualquier tipo de cambio (Katznelson, 2009). El concepto de coyuntura crítica viene a introducir un argumento dinamizador al análisis histórico institucional ya que sugiere que una serie de eventos (cualquiera sea su magnitud) pueden hacer que se reconfigure el camino o trayectoria cristalizado en un principio, dando lugar con ello a nuevas disputas por los recursos entre los diversos actores que resulten en una nueva configuración institucional. Si bien son muchos los trabajos que recurren a este concepto para referirse a fenómenos o eventos de gran escala, a los fines de explicar el surgimiento de nuevas dinámicas de *path dependence*, dicho *dramatismo* no es condición necesaria ni suficiente para que un evento, acontecimiento o fenómeno sea considerado como tal. Lo que vuelve crítica a una coyuntura particular es el hecho de que activa un proceso de retroalimentación positiva, indistintamente de su *envergadura* (Pierson and Skocpol, 2008).

En conjunto, todos estos conceptos posibilitan estudiar el peso de la dimensión temporal dentro de una determinada explicación que quiera dar cuenta de un fenómeno político-social de interés. Además, obligan a pensar en la secuencia causal que conecta nuestro fenómeno de interés (variable dependiente) con aquellos eventos, acontecimientos y procesos que intervinieron en ese resultado (Falleti and Mahoney, 2016). Pensar los mecanismos causales de esta manera permite comprender por qué un determinado entramado institucional surge en un tiempo y lugar específicos, mientras que en otros no. La idea de *path dependence* da la posibilidad de entender cómo las instituciones perduran a lo largo del tiempo y del espacio, a pesar de que las condiciones iniciales que facilitaron su surgimiento hayan desaparecido. La coyuntura crítica permite estudiar el modo en que se producen los cambios en aquellas instituciones que se creían difíciles de modificar o cambiar. Además, permite comprender de qué manera los actores buscan crear nuevos entramados que les permitan conservar el poder obtenido luego de una coyuntura crítica y cómo esos entramados suelen establecerse de una forma completamente diferente a aquella según la que fueron pensados originalmente (Thelen, 1999). Todos estos ejemplos muestran que

al introducir la temporalidad como dimensión explicativa se puede obtener un análisis completamente diferente al propuesto por el NER.

A la hora de realizar un análisis institucional desde la perspectiva del NIH, es importante evitar caer en la trampa de la rigidez explicativa según la cual *las instituciones lo explican todo* (Acuña and Chudnovsky, 2013). Además, resulta muchas veces tentador considerar a los cambios y reproducciones institucionales como desprovistos de actores ya que estos se encuentran subsumidos a las dinámicas institucionales que los superan, lo que lleva, muchas veces, a pensar en relaciones de causalidad tautológicas. Esto último es una dificultad que puede ser superada si se establece con precisión cuáles son cada uno de los elementos que componen al mecanismo causal que vincula la(s) variable(s) independiente(s) con la(s) variable(s) dependiente(s) en una secuencia temporal y espacial específica (Falleti and Mahoney, 2016).

2.2. ¿Qué aportes puede realizar el neoinstitucionalismo para el estudio de las nuevas instituciones internacionales emergentes?

La literatura especializada sugiere que la institucionalización de las dinámicas asociativas entre los agentes aumenta su cooperación y acción colectiva (Immergut, 2006; Hall and Taylor, 1996; North, 1990; North and Weingast, 1989), incluso cuando se habla de cooperación internacional entre naciones (Axelrod and Keohane, 1985). Sin embargo, poco se ha profundizado en el estudio de las instituciones (particularmente, las informales) iniciadas a comienzos de siglo como así tampoco en los efectos que dichas instituciones han tenido en lo que a la cooperación entre actores internacionales se refiere. Frente a esto, se torna relevante repensar los aportes teóricos del neoinstitucionalismo a los fines de contar con un criterio teórico-analítico crítico que permita dar cuenta de estos nuevos fenómenos.

Para comenzar, el concepto aquí en discusión es el de institución internacional. Si bien existe una amplia diversidad de literatura internacionalista que desarrolla y trabaja el concepto, la discusión conceptual aquí sugerida recupera tres enfoques: el idealismo, el institucionalismo liberal y el neoinstitucionalismo histórico.

Por un lado, la tradicional escuela de pensamiento idealista de las relaciones internacionales hace hincapié en las instituciones internacionales de carácter formal (Schechter, 2010; Simmons and Martin, 2002; Judge, 1977). Se entiende por institución internacional a toda organización en la que se pueda identificar, simultáneamente, las siguientes tres características (Judge, 1977):

- Está basada en un acuerdo instrumentado formalmente entre los gobiernos de diversos Estado-nación.
- Incluye tres o más Estados-nación como miembros del acuerdo.
- Posee una secretaría permanente que cuente con tareas y actividades propias-autónomas.

Como se puede observar en la definición anterior, dicha literatura asocia instituciones internacionales con organizaciones internacionales (Simmons and Martin, 2002). Esto último no es algo que deba sorprender ya que la mayor producción de esta literatura surge en el período de entre guerra y tiene como principales casos de estudio a la Liga de las Naciones (o Sociedad de las Naciones, SDN) y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Partiendo de lo que al comienzo del capítulo se mencionó como teoría organizacional, el concepto está pensado más para estudiar la capacidad que tenían dichos ejemplos a los fines de constituirse en estructuras de interacción encaminadas hacia un propósito, pero confundían (o en el mejor de los casos, subordinaban) en el proceso las instituciones con organizaciones. Claros ejemplos de este trabajo son los de Schechter (2010), Mitrany (1944) y Haas (1961) en donde se ponderaba la mayor o menor capacidad, por parte de la organización, para establecer y desarrollar una burocracia que se presentara separada y funcionalmente autónoma respecto de los países que la crearon; ya que tales organizaciones eran pensadas como terceras partes en la resolución de conflictos de paz y guerra.

Además, esto último no solo no nos permite observar los efectos que las reglas, normas y procedimientos formales pueden llegar a producir sobre los actores internacionales, sino que también nos impide ver cuál es el rol de las reglas, normas y procedimientos informales que entran en juego de forma conjunta con las formales en el escenario internacional.

Una segunda tradición está relacionada con los análisis institucionalistas conocidos en el campo de las relaciones internacionales como institucionalismo liberal (Keohane and Martin,

1995; Keohane, 1989; Axelrod and Keohane, 1985). Desde comienzos del siglo XXI, el escenario internacional ha experimentado un aumento exponencial respecto de la creación de instituciones internacionales que no cumplen con las tres características ya mencionadas (Albaret, 2013; Reinalda, 2013). Observar este fenómeno solo es posible si se amplía el concepto de institución internacional anteriormente presentado. Según Keohane and Nye (1989), las instituciones internacionales refieren al conjunto persistente e interconectado de reglas formales e informales que prescriben roles de conducta, constriñen la actividad de los actores y delimitan sus expectativas.

La mayor debilidad presentada por este concepto es que entiende a las instituciones internacionales como elementos estáticos. Gran parte de la literatura en esta tradición se ha dedicado al estudio del efecto que tienen las instituciones internacionales en los niveles de intercambio comercial entre países (McLaughlin Mitchell and Hensel, 2007) o cuáles son los efectos de las instituciones en materia de conflictos armados (Keohane and Martin, 1995; Keohane and Nye, 1989). En todos estos trabajos, la ausencia de la temporalidad como dimensión explicativa de los fenómenos bajo estudio es una constante. Según se puede observar, esta es una perspectiva que abreva de los preceptos teóricos desarrollados por North y el neoinstitucionalismo de elección racional a los que ya hemos hecho mención (Grasa, 2017).

Es por ello que los estudios desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica han ganado importancia en los últimos años en lo que a las instituciones internacionales se refiere; estando en esta tradición, autores como Ikenberry (2001) o Fioretos (2011). Por ejemplo, gran parte de los trabajos de John Ikenberry centran su interés en estudiar los procesos de establecimiento de ordenes políticos internacionales a lo largo de la historia. Particularmente, en su libro *After Victory* (2001) el autor comienza preguntándose qué hacen aquellos Estados que acaban de ganar grandes guerras con el nuevo poder adquirido. Teniendo como base ese interrogante, *After Victory* es un trabajo estructurado en torno a la consideración de tres coyunturas críticas mundiales (1815, 1919 y 1945), las cuales permiten explicar el consecuente surgimiento de entramados institucionales como un producto deliberado de los Estados victoriosos.

La hipótesis de Ikenberry es que estas coyunturas críticas, al ser cada una de ellas un punto de finalización de grandes conflictos armados a nivel mundial, presentaron oportunidades únicas

para el establecimiento internacional de acuerdos institucionales que fueron capaces de *atarligar* a los Estados entre ellos. La característica principal de estos entramados radica en que generan un efecto *lock-in* respecto de la posición dominante y favorable obtenida por los Estados victoriosos. Al mismo tiempo, dejan ciertos espacios institucionales en los que los Estados perdedores o más débiles pueden desplegar un comportamiento estratégico.

De esta manera, las nuevas instituciones internacionales les permiten a los Estados victoriosos, por un lado, mantener el control sobre la agenda internacional y la orientación de la política internacional (con el consecuente accionar primario en tales temáticas) y, por el otro, otorgarles a los demás Estados ciertas herramientas de control creíbles e institucionalizadas que limiten el poder obtenido por los Estados victoriosos ([Ikenberry, 2001](#)). Producto de estas dinámicas nacen regímenes internacionales (conjunto de reglas) en relación a diferentes temáticas internacionales, los cuales pretenden constituirse en el principal canal de resolución de los conflictos internacionales, pero que, al mismo tiempo, reproducen hacia su interior la condición *victoriosa* obtenida por algunos países luego de cada coyuntura (ejemplo: el establecimiento de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

En lo que respecta a las nuevas instituciones emergentes, desde comienzos del siglo XXI el escenario internacional ha observado un aumento exponencial en la creación de instituciones internacionales informales que no cumplen con las tres características de Judge ([Albaret, 2013](#); [Reinalda, 2013](#)). Desde un punto de vista conceptual, estas nuevas instituciones informales presentan las siguientes características:

1. La inexistencia de un proceso de selección abierto a todos los Estados: la participación en ellas es voluntaria, pero no universal, ya que para ser parte deben ser invitados.
2. Son multilaterales, pero de N-pequeño: no son pensadas en los mismos términos universalistas en que fueron diseñadas las principales organizaciones internacionales del período de entreguerras o pos Guerra Fría, sino que, más bien, involucran a un número de Estados menor, ya que la intención respecto a su creación suele estar íntimamente vinculada más a una dinámica estratégica o temática.

3. Son altamente flexibles: no presentan altos niveles de burocratización e institucionalidad, pero constituyen espacios de deliberación en los que los Estados miembros pueden establecer políticas de acercamiento sobre temáticas particulares y de forma *ad hoc*.

Todas estas características no hacen otra cosa que despertar preguntas como: ¿por qué los Estados desarrollan este tipo de instituciones internacionales? ¿Qué cambios se observaron en el escenario internacional que facilitaron su surgimiento? ¿Cuál es el rol de estas nuevas instituciones informales? ¿Qué cambios se produjeron en las dinámicas funcionales de las organizaciones internacionales tradicionales, como la ONU, el FMI o el BM, que facilitaron el surgimiento de estas nuevas instituciones internacionales? ¿Cuáles fueron las principales trabas y dificultades que los Estados debieron enfrentar a la hora de crear tales espacios? Dichas instituciones, ¿qué lugar dejaron para el accionar de los actores que las crearon y cuáles efectos han causado sobre el comportamiento de los mismos? ¿Éstas han aumentado la probabilidad de observar una cooperación entre los Estados miembros? Observar este fenómeno solo es posible si se amplía el concepto de instituciones internacionales presentado anteriormente, como así también el abordaje mediante el cual se realiza el siguiente estudio.

Como se puede ver, el estudio de las instituciones internacionales ha sido realizado desde diversos enfoques. En primer lugar ha existido una constante confusión entre los conceptos de organización internacional y de institución internacional, lo que implicó, en primera instancia, la ejecución de programas de investigación que solo estudiaban las características formales de las organizaciones internacionales vigentes en esos tiempos.

Por otro lado, con el abordaje de [Keohane and Nye \(1989\)](#), la capacidad de agencia de los Estados comienza a jugar un rol central en la explicación de las diversas instituciones internacionales imperantes. Sin embargo, la mayor debilidad de este análisis radica en que presenta dificultades para explicar el surgimiento y evolución en el tiempo de las instituciones debido a la consideración estática que tiene de ellas.

Esto último es un punto que el neoinstitucionalismo histórico busca fortalecer y, para tal fin, sugiere el estudio del entramado institucional internacional por medio de sus dinámicas instituyentes, como el *path dependence* y sus instancias de cambio a través de coyunturas críticas. No obstante, en varias de sus explicaciones, la capacidad de toma de decisión de los actores

pierde peso explicativo, llegando a caer, en muchos casos, en el extremo de afirmar que las instituciones pueden explicarlo todo. Alcanzado este punto, la presente tesis apuesta por el diálogo entre perspectivas ya que el mismo sugiere la existencia de una riqueza analítica en la conciliación de ciertas premisas centrales de ambas. En este sentido, y dadas las particularidades de los procesos de institucionalización de dinámicas cooperativas encabezadas por países emergentes, el recurrir a la capacidad de acción de los Estados como actores, sin renunciar con ello a la temporalidad del fenómeno, permite identificar en qué sentido dichos procesos se asemejan o distancian respecto de los iniciados por países centrales.

En primer lugar, para esta tesis toda *institución* se refiere a un conjunto de reglas y normas, formales e informales¹⁰, debido a que se encuentra compuesta por tres elementos:

1. *Sistema de información*: es el conjunto de reglas y normas destinadas a resolver y regular los flujos de información que se producen institucionalmente. El objetivo de este sistema es establecer criterios comunes para identificar conjuntamente problemáticas internacionales, como así también las diferentes formas en que los Estados deben (y pueden) comunicarse entre sí, reduciendo los costos intrínsecos a todo proceso comunicativo. Usualmente, este sistema cobra existencia no solo a partir de canales (formales e informales) establecidos por los miembros como los indicados para llevar adelante el intercambio de información hacia el interior del grupo sino que también se refiere a los canales y procedimientos mediante los cuales los Estados miembros dan a conocer un posicionamiento común sobre una temática en particular a la comunidad internacional (por ejemplo, la publicación de documentos colectivos respecto a una temática en particular o la realización de conferencias de prensa conjuntas).
2. *Sistema de Deliberación*: son espacios institucionales en donde los Estados negocian acuerdos o consensos en relación con diferentes problemáticas comunes. El mejor ejemplo de ello es la realización de cumbres de jefes de Estado o de Gobierno, pero también entran en esta categoría las reuniones realizadas por organismos o funcionarios de los

¹⁰ Aquí entendemos por instituciones formales a aquellas que se encuentran escritas; mientras que las informales son entendimientos compartidos sobre cómo funciona y/o debería funcionar algo. Esto último puede referirse tanto a aspectos no comprendidos por las reglas formales, contradecirlas o, en última instancia, reforzarlas. Un ejemplo ilustrativo de ello son las relaciones que existen en el derecho entre las leyes (instituciones formales) y los usos y costumbres (instituciones informales), entrando muchas veces en este último grupo el caso de la jurisprudencia.

Estados en cuestión a los fines de tratar en mayor detalle diversas problemáticas.

3. *Sistema de incentivos positivos y negativos*: se refiere al conjunto de normas y reglas que regulan el comportamiento de los actores a los fines de inducir determinados comportamientos, como así también de desincentivar otros (un claro ejemplo de ello son los esquemas de multas o penalidades por incumplimiento de determinadas condiciones establecidas por la institución). Todo ello es a los fines de aumentar la predisposición de los actores para negociar y, así, mejorar las posibilidades de constitución de consensos colectivos.

La condición de internacional de una institución está dada tanto por el carácter de los actores que dichas normas y reglas buscan regular, como así también por el plano y las cuestiones socialmente problematizadas que se buscan abordar ¹¹.

Además, esta tesis sugiere, al igual que el institucionalismo liberal, abordar las nuevas instituciones internacionales emergentes por medio de la recuperación de la centralidad del Estado en la construcción de las instituciones. Al mismo tiempo, racionaliza la historicidad del

¹¹Para esta tesis un punto que resulta relevante discernir radica en la diferenciación que existe entre ciertos conceptos los cuales, usualmente, son abordados como sinónimos. Dichos conceptos son los de: instituciones internacionales, regímenes internacionales, orden internacional y gobernanza global. Como ya se mencionó, las instituciones internacionales refieren a un conjunto de reglas y normas que buscan regular el comportamiento de los actores internacionales. Por su lado, un régimen internacional se trata de un conjunto más amplio y diversificado de instituciones las cuales buscan regular a los actores y sus interacciones sobre una agenda o temática internacional en particular, aunque su característica central no radica solamente allí. Principalmente, un régimen internacional se caracteriza no sólo por presentar una estructura de autoridad la cual cuenta con competencias y recursos orientados al cumplimiento de los objetivos definidos; sino también por establecer cómo es el procedimiento de acceso a los cargos de autoridad establecidos.

Por otro lado, y como se verá en el capítulo 4, el orden internacional no solamente refiere a las instituciones internacionales sino también al conjunto de ideologías, valores y creencias socialmente extendidas en el escenario internacional. Ante la falta de un *Estado Internacional*, entre ambos generan un acuerdo internacionalmente extendido respecto a cómo es que *son y deben ser* realizados los comportamientos en el escenario internacional; como así también cuáles son los tipos de objetivos que allí pueden ser impulsados y cuáles son los resultados que uno puede esperar de otros actores. Por último, la gobernanza global es el resultado de las dinámicas e interacciones entre actores e instituciones internacionales en el escenario internacional.

Para finalizar, resta aclarar dos conceptos centrales los cuales se encuentran asociados al concepto de institución que aquí se presenta: institucionalización de las dinámicas cooperativas; e institucionalidad. Cuando hablamos de la primera, nos referimos al proceso mediante el cual los actores buscan consolidar y cristalizar en el tiempo patrones de conductas esperados, proceso en el que intervienen fuertemente tanto las estructuras institucionales que se adopten para tales fines como así también los juegos sucesivos de interacción; reforzando, así, la orientación conductual esperada que se ha acordado. En pocas palabras, por institucionalización de dinámicas cooperativas nos referimos a un proceso de *path dependence* que busca orientar el comportamiento de los actores en un sentido dado y horizonte temporal sostenido. En cambio, cuando hablamos de institucionalidad nos referimos al mayor o menor nivel de formalización que presentan los tres elementos institucionales mencionados para una institución dada. Es decir, a mayor desarrollo y fortalecimiento de dichos elementos, mayor institucionalidad presentará una institución internacional en cuestión.

fenómeno a través de la incorporación de la temporalidad al estudio del accionar de los Estados emergentes involucrados en la constitución de estos nuevos espacios institucionales. En consecuencia, se parte de la consideración de que el accionar de los países en el escenario internacional no es de carácter *irracional*. Aquí los Estados son entendidos como actores racionales; es decir, son sujetos colectivos¹² con capacidad de acción estratégica ya que pueden identificar sus intereses, establecer un orden de preferencias, identificar posibles comportamientos y objetivos que permitan su realización y, así, desplegar un accionar consecuente con el anterior análisis por medio de la utilización de los diferentes recursos que estén disponibles. Tal y como plantearan [Acuña and Chudnovsky \(2013\)](#), lo interesante de este abordaje radica en dos elementos implícitos en la definición: a) se imputa relativa autonomía al accionar del actor, reconociéndosele, así, que cuenta con cierto grado de libertad y que presenta opciones para actuar; b) se asume, analíticamente hablando, que aquello que los actores deciden y hacen importa históricamente. Claro está que la *autonomía* a la que aquí nos referimos es asumida como relativa dado que está situada espacio-temporalmente, inmersa en procesos sociales que establecen límites, transmiten valores y normas, forjan identidades y formas de pensar el mundo, y distribuyen diferencialmente recursos para la acción.

Por ello, los Estados, como actores que son, interactúan entre sí en un contexto regulado por instituciones que establecen cuáles son los comportamientos penalizados o promovidos; cuáles son los espacios de deliberación que permiten la interacción entre los actores; cómo se debe dar la negociación entre ellos en esos espacios; cuál es el tipo de información y bajo qué canales se da su circulación; y cómo es la relación con la(s) autoridad(es) o entidad(es) encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas. Si bien tales instituciones son una cristalización de decisiones que reflejan distribución de poder entre los actores involucrados (lo que permite reconocer una estabilidad en las normas que guían su comportamiento), ello no evita que con el tiempo las instituciones puedan ser transformadas o modificadas por los mismos actores ante coyunturas críticas específicas.

En pocas palabras, mediante el posicionamiento sugerido se puede estudiar el efecto de variables de importancia que entraron en juego durante el proceso cooperativo; tales como la

¹²Ya que cuentan con una identidad que les permite reconocerse como colectividad. Volveremos sobre este punto en el capítulo 4.

existencia (o no) de una homogeneidad de intereses entre los Estados miembros o el establecimiento (o no) de un sentimiento de confianza entre ellos. En lo que a temporalidad se refiere, se puede considerar como variable el aumento sostenido de las interacciones entre los Estados miembros. Otra de ellas puede ser el cumplimiento de los objetivos institucionales anteriormente establecidos. Esta es una dimensión clave para explicar si existió un avance positivo, negativo o incluso un estancamiento en el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas.

En conjunto, estas variables permiten dar cuenta de las condiciones político-institucionales con la que los países emergentes han buscado la institucionalización de sus dinámicas cooperativas teniendo en cuenta su capacidad de agencia como así también las características de las instituciones creadas para tales fines en contextos de alta volatilidad como los presentados en el escenario internacional actual, al tiempo que se aborda dicha cooperación en su racionalidad historizada.

2.3. ¿Qué es la cooperación? Una propuesta teórico-analítica a partir del caso BRICS

Como bien lo desarrolla Oye (1986), las naciones viven en perpetua *anarquía* dado que ninguna autoridad central internacional impone límites a la búsqueda de intereses soberanos. En este sentido, y en lo que a cooperación internacional se refiere, la ausencia de una autoridad internacional centralizada impide el logro de objetivos comunes debido a que los Estados, ya sea porque no desean o no se encuentran facultados para ceder el control final de su conducta a una autoridad supraestatal, no pueden garantizar que cumplirán sus promesas. De aquí que la posibilidad de incumplimiento pueda impedir la cooperación entre Estados, incluso cuando quedara claro que la cooperación dejaría a todos los actores involucrados en una mejor situación.

Sin embargo, y para iguales circunstancias de *anarquía*, existen ocasiones en las que los Estados logran objetivos comunes a través de la cooperación. A pesar de la ausencia de una autoridad internacional última, los Estados a menudo se comprometen a tomar cursos de acción mutuamente ventajosos. Y, aunque aún no existe un *soberano internacional* que esté listo para hacer cumplir los términos del acuerdo, los Estados han demostrado que pueden realizar in-

tereses comunes a través de la cooperación tácita, la negociación bilateral y multilateral formal como así también por medio de la creación de regímenes internacionales. Entonces, ¿por qué surge la cooperación en algunos casos y en otros no? ¿Qué circunstancias favorecen el surgimiento de la cooperación internacional dado el esquema actual de *anarquía* mencionado? ¿Qué estrategias pueden adoptar los Estados a los fines de fomentar el surgimiento de la cooperación, alterando así las circunstancias que impulsan hacia la no cooperación?.

En esencia, estas preguntas plantean la existencia de tres variables las cuales guardan una relación entre sí: actores, instituciones y cooperación; siendo que mucho se ha escrito sobre el tema. Por un lado, se encuentran las explicaciones comprendidas dentro de lo que disciplinarmente se conoce como *estructuralismo convencional*, el cual suele ser asociado al realismo clásico (Kennan, 1954; Morgenthau, 1948). Para esta perspectiva las instituciones internacionales son un concepto engañoso que oscurecen las relaciones económicas y de poder básicas existentes en el escenario internacional. Según Strange (1983), el concepto es pernicioso porque oculta detrás de sí a los intereses y las relaciones de poder que son la causa próxima, no sólo la última, del comportamiento en el escenario internacional.

Tales intereses se encuentran íntimamente relacionados con lo que se conoce como variables causales básicas (VCB), las cuales son abordadas como estructuras, y se refieren a un conjunto de factores que se encuentran en el escenario internacional e inciden sobre el comportamiento que despliegan los actores. Como se adelantó en la sección 2.1.1, y como se desarrolla en el capítulo 4, entre ellas se pueden encontrar factores tales como principios normativos internacionales socialmente extendidos; hábitos y costumbres internacionales; conocimiento vigente; variables estructural-económicas; etcétera. Estas orientaciones estructurales conceptualizan un mundo de actores racionales egoístas; y en el que el comportamiento es una función de la distribución del poder entre los Estados y la posición que tiene cada uno en particular, siendo que se rechaza la idea de que las instituciones tengan algún rol de significancia explicativa. La Figura 2.2 sintetiza lo expresado hasta el momento.

Estas ideas fueron discutidas por el *estructuralismo moderado*. Autores como Stein (1983), Keohane (1988) o Jervis (1983) reconocieron que las instituciones internacionales, si bien bajo ciertas condiciones, realmente importan a los fines de comprender por qué los países deciden

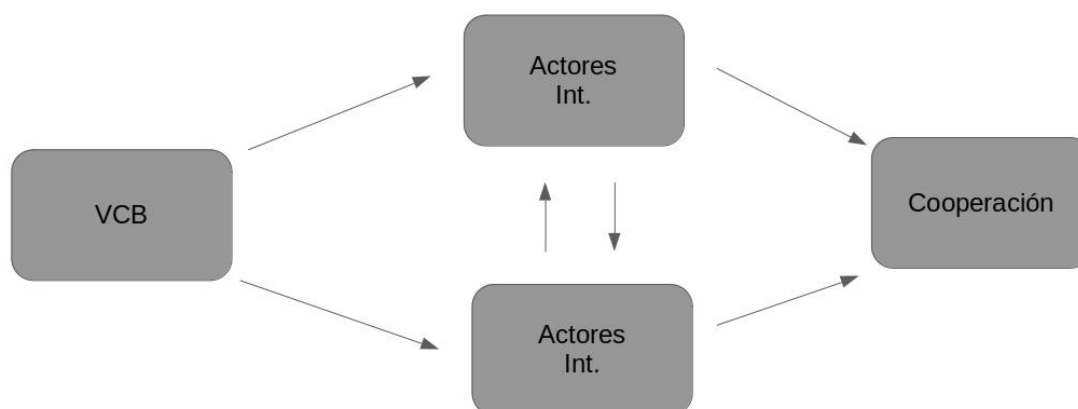


Figura 2.2: Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas estructuralistas convencionales. Fuente: elaboración propia en base a [Strange \(1983\)](#).

cooperar en el escenario internacional. Estos autores aceptan el supuesto analítico básico de los enfoques realistas estructurales que postulan un sistema internacional de Estados funcionalmente simétricos que maximizan el poder y actúan en un entorno anárquico. Sin embargo, sostienen que bajo ciertas condiciones restrictivas que involucran el fracaso de la acción individual para asegurar resultados Pareto-óptimos, las instituciones internacionales pueden tener un impacto significativo sobre la cooperación incluso en un mundo *anárquico*. Es decir, en un mundo de Estados soberanos la función básica de las instituciones es facilitar la coordinación entre los Estados a los fines de alcanzar los resultados deseados en áreas temáticas particulares (observar la flecha b en la Figura 2.3). Sin embargo, para el estructuralismo moderado las instituciones internacionales no pueden ser relevantes para situaciones de suma cero dado que los Estados actúan para maximizar la diferencia entre sus utilidades y las de los demás, por lo que no estarían dispuestos a reducir sus utilidades ya que ello implicaría, necesariamente, el incremento

de las utilidades de otro actor (observar la flecha a en la Figura 2.3).

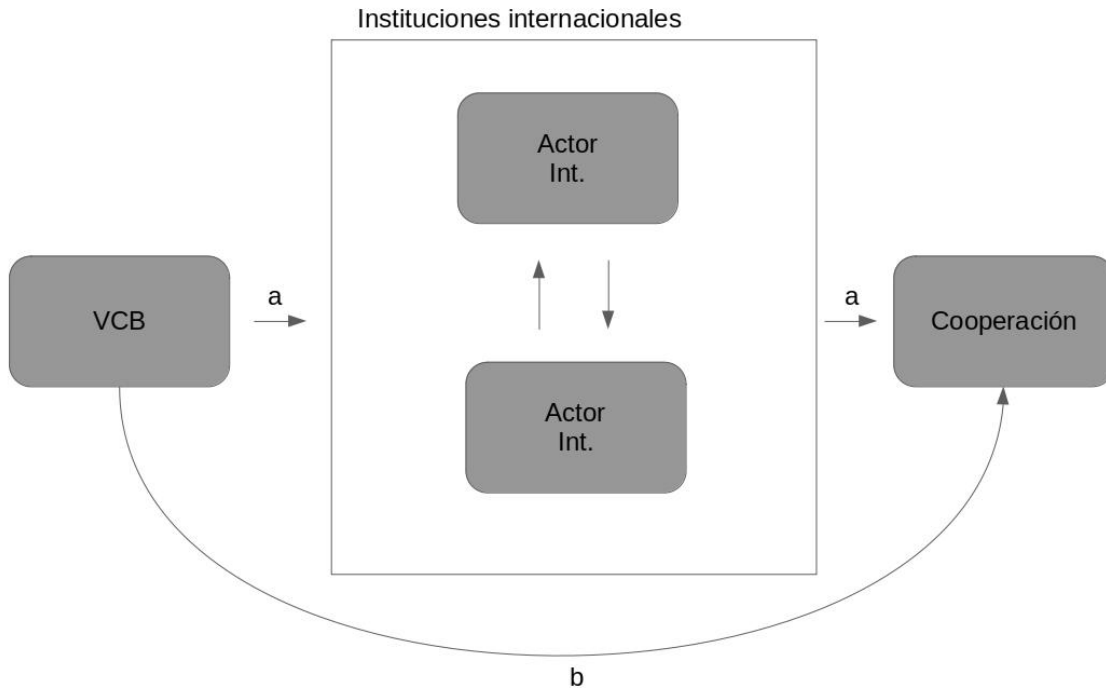


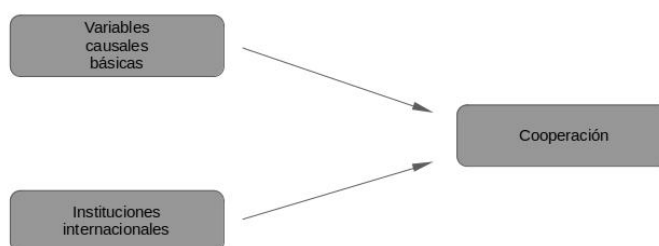
Figura 2.3: Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas del estructuralismo moderado. Fuente: elaboración propia en base a Stein (1983), Keohane (1983), Jervis (1983), Ruggie (1983), Lipson (1983) y Cohen (1983).

Por su lado, Krasner (1983) lleva un poco más allá las premisas del estructuralismo moderado al afirmar que las instituciones internacionales no cambian necesariamente aunque las variables causales básicas que condujeron a su creación en primer lugar se hayan alterado. Para este autor existen dos factores que permiten dar cuenta de la autonomía con la que cuentan las instituciones una vez creadas: los retardos y las retroalimentaciones. Los retardos (o *lags*) entre los cambios en las variables causales básicas (especialmente la distribución del poder), las instituciones y el comportamiento pueden convertirse en un fenómeno central de las relaciones internacionales ya que, una vez que las instituciones se establecen, estas pueden retroalimentarse sobre las variables causales básicas que las originaron en primer lugar. Los *lags* se refieren a situaciones en las que la relación entre las variables causales básicas y los regímenes se atenúa. Pueden surgir retrasos debido a las costumbres y el uso, la incertidumbre o fallas cognitivas de

los actores involucrados.

Por su parte, la retroalimentación o *feedback* se refiere a los procesos mediante los cuales las instituciones establecidas alteran el poder y los intereses. Dado que las instituciones, una vez creadas, proceden a adoptar una dinámica de funcionamiento propia, estas pueden incidir tanto sobre la cooperación como sobre las variables causales básicas dado que las instituciones pueden alterar la forma en que los actores realizan cálculos sobre como maximizar sus intereses; pueden alterar en sí mismo una estructura de intereses dada; convertirse en una fuente de poder para los actores; o incluso alterar la estructura o poder de las capabilities de los actores involucrados. La figura 2.4 sintetiza lo desarrollado en este punto.

Lags



Feedback

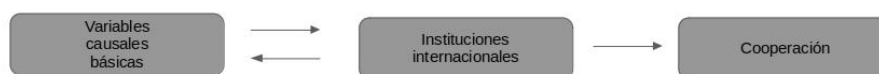


Figura 2.4: Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas de Krasner (1983). Fuente: elaboración propia en base a Krasner (1983).

Lo desarrollado hasta el momento es problematizado por la perspectiva *grociana* de las instituciones internacionales, también conocida como idealista dentro de las perspectivas disciplinares de las relaciones internacionales. Esta rechaza la suposición de que el sistema internacional esté compuesto por Estados soberanos limitados únicamente por el equilibrio de poder. Para au-

tores como [Young \(1983\)](#) o [Puchala and Hopkins \(1983\)](#) las instituciones son una característica omnipresente del sistema internacional. Ningún comportamiento pautado puede sostenerse a sí mismo por ningún periodo de tiempo sin generar un conjunto congruente de instituciones. En este sentido, el comportamiento modelado inevitablemente genera expectativas convergentes ya que conduce a un comportamiento convencional en el que existe cierta expectativa de castigo si un actor se desvía de las prácticas en curso, ya sea bajo la forma de condena social o por medio de la aplicación de un conjunto dado de premios y castigos formalmente establecidos.

De aquí que el comportamiento convencional genere normas reconocidas. Si el actor encuentra un patrón de actividad interrelacionada y se entienden las conexiones del mismo, entonces debe haber necesariamente alguna forma de norma y/o procedimiento operando. Los patrones de comportamiento que persisten durante periodos de tiempo prolongados están imbuidos de un significado normativo. Es decir, la cristalización o institucionalización de patrones de comportamientos conduce necesariamente a la constitución de incentivos positivos y negativos que impulsan a los actores a comportarse de una determinada manera, facilitando así la cooperación (observar la figura [2.5](#)).

En lo que al caso de interés de esta tesis respecta, poco se ha profundizado, tanto de manera teórica-general como sistematizada, en el estudio del tipo y características de la cooperación nacida a partir de la creación de las instituciones (particularmente, informales) surgidas a comienzos del siglo XXI. Frente a esto, se torna relevante (re)pensar los aportes teóricos del neoinstitucionalismo a los fines de contar con un criterio teórico-analítico crítico que permita dar cuenta de estos nuevos fenómenos. De aquí que el principal interés de esta tesis sea indagar sobre cómo surgió la *cooperación BRICS* y cómo es que se desarrolló la misma en el escenario internacional durante el periodo 2001–2020.

A lo largo del trabajo, se propone definir a la *cooperación internacional* como el accionar conjunto de un grupo de Estados para la consecución de un fin común. En este sentido, la cooperación internacional se expresa a partir del desarrollo de un accionar conjunto con el propósito de establecer un posicionamiento compartido frente a una determinada problemática internacional, adoptando para ello un esquema específico de actividades orientadas hacia la consecución del objetivo definido. En lo que al BRICS se refiere, esta tesis propone la idea de

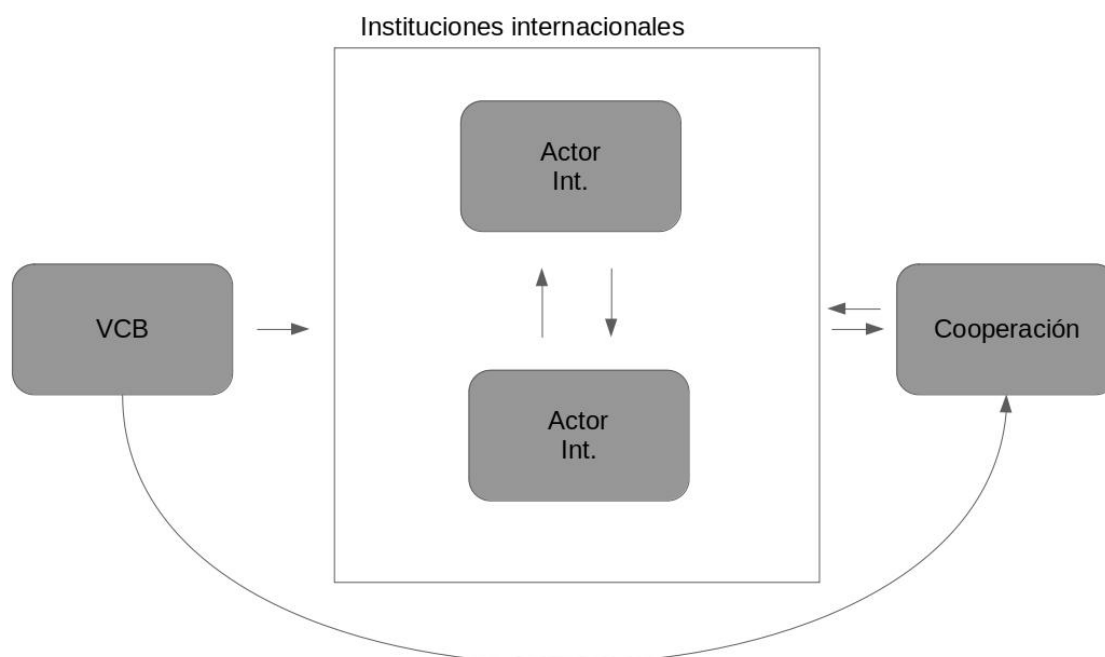


Figura 2.5: Nivel teórico, mecanismo sobre cooperación internacional elaborado deductivamente a partir de las premisas grocianas. Fuente: elaboración propia en base a Young (1983) y Puchala and Hopkins (1983).

que la cooperación entre los países miembros fue el resultado de una combinación de factores, tanto endógenos como exógenos a los países miembros, que terminaron posibilitando dicho resultado. En lo que a los factores endógenos se refiere, varios fueron los que contribuyeron a la institucionalización del BRICS:

1. Los cinco países miembro presentan características territoriales, demográficas y geopolíticas excepcionales que los convierte, en el escenario internacional, en actores de relevancia.
2. Refieren a las máximas economías emergentes del mundo durante los primeros 15 años del siglo XX, ya que contaron con oportunidades únicas en términos de crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas.
3. Amparados en su *performance* económica como en la autopercepción como actores re-

representativos de los intereses regionales de aquellas regiones del planeta de los que son parte, los países miembros del BRICS han buscado individualmente reformar el sistema internacional a los fines de tornar las instituciones internacionales que lo componen en unas más multipolares, representativas y deliberativas.

No obstante, lo anterior no es suficiente para concluir que Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica debían, consecuentemente, constituir una institución conjunta que les permitiera coordinar en materia de política exterior. Si bien todos esos factores parecen sugerir que entre los países en cuestión existieron puntos de coincidencia susceptibles de actuar como una base de encuentro para posibles coordinaciones en el escenario internacional, de ello no se desprende necesariamente que tales factores fueran causas suficientes por sí mismas para dar paso al proceso de institucionalización de dinámicas cooperativas en el BRICS. No se puede negar que todos ellos facilitaron y posibilitaron el proceso en cuestión, pero será recién durante el año 2008 que se comience a discutir la propuesta de constitución de un espacio de deliberación que involucre a los primeros países del acrónimo (es decir, a Brasil, Rusia, India y China).

Aquí, cobra vital importancia la coyuntura crítica generada por la crisis económico financiera del año 2008–2009. En este sentido, la crisis se constituyó en una coyuntura crítica dentro del proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas entre los países miembros debido a que permitió pensar el BRICS, ya no como un concepto, sino como una plataforma institucional que permitiera fortalecer el accionar conjunto de los cuatro países. De esta manera, al crearse la institución BRICS, los países comenzaron a concebir como atractiva no sólo la oportunidad para elaborar posicionamientos cooperativos en lo que a temáticas de la gobernanza económico-financiera mundial se refería, sino también sobre temas como el de seguridad, educación, cultura, etcétera.

Con el pasar del tiempo, las condiciones iniciales que propiciaron este accionar conjunto se fueron diluyendo hasta desaparecer, pero sin afectar la confianza creada. Esto se debió a que, a partir del año 2009, año en que se realizara la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del BRICS, la creciente percepción como positivos de los sucesivos resultados cooperativos generaron un sentimiento de confianza que terminó por acelerar el proceso de institucionalización de las dinámicas asociativas. En consecuencia, la institucionalidad del BRICS comenzó

a consolidarse cada vez más en términos técnico-burocrático por causa de que los ministros, burócratas, actores nacionales y locales, al igual que diversos agentes gubernamentales de otras áreas específicas diferentes a la económico-financiera, comenzaron a ser integrados a la institución mediante el desarrollo de actividades propias, tecnificadas y diversificadas.

A la luz de estos elementos, ¿por qué el BRICS es una institución? Esta tesis define al BRICS como una institución debido a que se compone de un conjunto de normas y reglas que regulan el comportamiento e interacción de los países miembros. El BRICS está compuesto tanto por un sistema de información como por uno de deliberación y de incentivos positivos y negativos. Esto quiere decir que cuenta con un conjunto de reglas y normas (ya sean formales o informales) con la capacidad de regular la interacción de los miembros a los fines de constituir posicionamientos grupales comunes que faciliten la congruencia internacional en determinadas temáticas. Para ello, entre otras cosas, cuenta con un calendario de reuniones regulares en las que diversos representantes de los Estados miembros deliberan respecto a problemáticas identificadas como centrales. Además, establece documentos de publicación regular en los que el grupo presenta posicionamientos colectivos comunes sobre temáticas específicas referidas a áreas internacionales de diversa índole, tales como economía, educación, salud, conflictos armados, etcétera.

Si bien es cierto que en sus comienzos dichos rasgos institucionales se caracterizaron por ser altamente informales, a partir del efecto *confianza* observado luego de la crisis económico-financiera mundial del 2008-2009, los países miembros han buscado profundizar su institucionalidad. Sin ir en contra de ello, un aspecto a destacar es que, si bien se han constituido organismos internacionales de importancia bajo el amparo del BRICS (por ejemplo, el Nuevo Banco de Desarrollo), el tipo de negociaciones que predominan hacia su interior son de carácter intergubernamental. Esto es así debido a que los Estados miembros no han realizado renunciaciones de soberanía de tipo alguno ante organismos del BRICS, sino que, más bien, han buscado constituir normas y reglas comunes que les permitan establecer los consensos necesarios para cooperar, sin tener que renunciar, con ello, a competencias estatales. El principal objetivo del grupo no es, por ejemplo, llevar adelante un proceso de integración regional, sino, más bien, constituir una institución internacional que permita establecer una congruencia y cooperación colectiva que

mejore la capacidad de negociación de sus miembros en el escenario internacional.

En esencia, este abordaje permite estudiar no sólo cómo es que se dio el surgimiento de la institución sino también cómo la institucionalización de las dinámicas cooperativas fueron consolidando en el tiempo horizontes de accionar colectivo entre los miembros. El abordaje del BRICS como una institución internacional posibilita dar cuenta de dinámicas de interacción, coordinación y cooperación las cuales no serían susceptibles de ser estudiadas si se lo conceptualizara simplemente como un grupo de países que comparten ciertas características.

Aclarado lo anterior, para esta tesis se torna de importancia abordar como proceso la cooperación surgida a partir de las nuevas instituciones internacionales, buscando con ello desarrollar argumentos temporales que permitan comprender la intensidad, cronología y secuencia de las causas que intervinieron en la institucionalización de la misma (Falleti and Mahoney, 2016; Pierson and Skocpol, 2008; Pierson, 2004, 1999). Específicamente hablando, en esta tesis se considera de especial interés tres conceptos los cuales explican la secuencia y temporalidad de su institucionalización. Estos son: fenómeno contingente, coyuntura crítica y *path dependence*.

Aquí se entenderá por fenómeno contingente a aquellas causas que por sí mismas no son suficientes, pero sí necesarias, para desencadenar un proceso de *path dependence*, llegando a requerir del acontecer de otro evento que sea capaz de activar el movimiento hacia una dirección determinada. En tal sentido, se denomina coyuntura crítica al evento que activa un proceso de retroalimentación positiva, permitiendo que, dentro de la secuencia de un proceso político particular, sus causas y efectos sean conectados por la historia (Immergut, 2006; Pierson, 2004, 1999; Thelen, 1999). Por último, como resultado de la puesta en marcha del proceso, se da inicio a un determinado *path dependence*, entendiéndose por ello a todo movimiento inicial en una dirección particular que alienta a los actores involucrados a moverse en el mismo sentido y que llega a desarrollar diversos mecanismos de retroalimentación positiva que permiten reforzar la dirección escogida (Pierson and Skocpol, 2008; Thelen, 1999).

En ese marco de ideas, el proceso de institucionalización de la *cooperación BRICS* se estableció bajo la siguiente secuencia y temporalidad:

1. *Fenómeno contingente*: el concepto BRICS surge de forma casual, y no por diseño explícito de sus miembros.

2. *Coyuntura crítica*: la crisis del año 2008 constituye una coyuntura crítica dentro de la secuencia del proceso ya que los actores se apropian del término BRICS con la intención de utilizarlo como plataforma institucional de coordinación en materia económico-financiera internacional.
3. *Cooperación en la agenda internacional*: luego del año 2008, se observa una mayor cooperación en la agenda internacional del BRICS; cooperación la cual implicó posteriormente una diversificación temática entre los países que fue más allá del área económico-financiera inicial.

De esta manera, el proceso de institucionalización de la cooperación BRICS queda estructurada en torno a tres etapas. La primera de ellas (periodo 2001-2008) se refiere al hecho de que el BRICS no es un concepto surgido como producto directo del diseño explícito de los países miembros, sino más bien de forma casual. Esto último se debe a que, si bien a lo largo de la década de los noventa se intentó agrupar a los mismos países bajo una serie de diversos términos o acrónimos que resaltaban algún aspecto (ya fuera económico, geográfico, cultural, etc.) compartido por todos sus miembros, el BRICS como acrónimo recién surgirá en el año 2001, a través de diferentes artículos desarrollados por investigadores pertenecientes a Goldman Sachs (Wilson and Purushothaman, 2003; O'Neill, 2001). Aquí, la idea del acrónimo era resaltar las características económicas que harían que Brasil, Rusia, India y China se tornaran en países emergentes relevantes (y de peso) para la economía mundial llegado el año 2050.

A lo anterior se debe sumar el hecho de que, por entonces, existían una serie de factores endógenos al BRICS en materia económica, geopolítica y socio-cultural que resultaban importantes a la hora de pensar en la posibilidad de establecer puntos comunes que facilitarían la constitución de una agenda internacional compartido. Dichos factores fueron: 1) se trataba de países con características territoriales y geopolíticas excepcionales; 2) como así también el hecho de que para 2008 la *profecía Goldman Sachs* se estaba cumpliendo: las cinco (5) economías del BRICS se destacaron durante los primeros 15 años del siglo XXI como las máximas economías emergentes del mundo, llegando a presentar oportunidades únicas en términos de crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas; 3) de esta manera, amparados en su *performance* económica como así también

en la auto-percepción como líderes y representantes de los intereses regionales de las diversas regiones del mundo de las que provienen, los países miembros fijaron como objetivo central de su política exterior la reforma del sistema internacional, principalmente el régimen económico financiero internacional (REFI), a los fines de tornarlo más multipolar, representativo y deliberativo.

Sin embargo, todos estos factores por sí mismos no fueron suficientes para desencadenar la institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS. Será recién en el año 2008 cuando el BRICS deje de ser un simple concepto académico y se constituya en una institución efectiva.

De esta manera, la segunda etapa se refiere a que la crisis económico-financiera mundial del 2008-2009 se estableció como una coyuntura crítica dentro del procesos de institucionalización de las dinámicas asociativas entre los países miembros ya que habilitó a que el acrónimo dejara de ser un concepto de moda en el mundo financiero y pasara a ser una institución efectiva en la que Brasil, Rusia, India y China (y a partir de 2011, Sudáfrica) pueden contar con un espacio de deliberación en el cual articular metas conjuntas en materia económico-financiera mundial.

Por último, la tercera etapa es producto del *efecto confianza* generado entre los miembros del BRICS luego de la crisis financiera del 2008. Esta etapa describe el *path dependence* iniciado por el BRICS, es decir, el proceso de retroalimentación positiva dentro del cual los países miembros comenzaron a articular conjuntamente sus políticas exteriores en lo que a diferentes áreas temáticas consideradas por ellos como centrales o prioritarias se refiere. Al percibir como atractivos los resultados obtenidos durante las negociaciones y deliberaciones en relación con la crisis económico-financiera del 2008-2009, los países miembros buscaron ampliar y diversificar aún más la cooperación y acción grupal hacia nuevas áreas temáticas. A partir de ese momento, se intensifica y profundiza la institucionalidad de los diferentes elementos mencionados al comienzo de la sección; por ejemplo, se establece un calendario regular de reuniones para discutir diversas problemáticas, se crea un cuerpo de documentos regulares en donde el BRICS deja expresados los diversos posicionamientos grupales adoptados en materia de problemáticas internacionales consideradas de interés y se crean organismos internacionales tales como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD). En la Figura 2.6 se puede observar la esquematización de

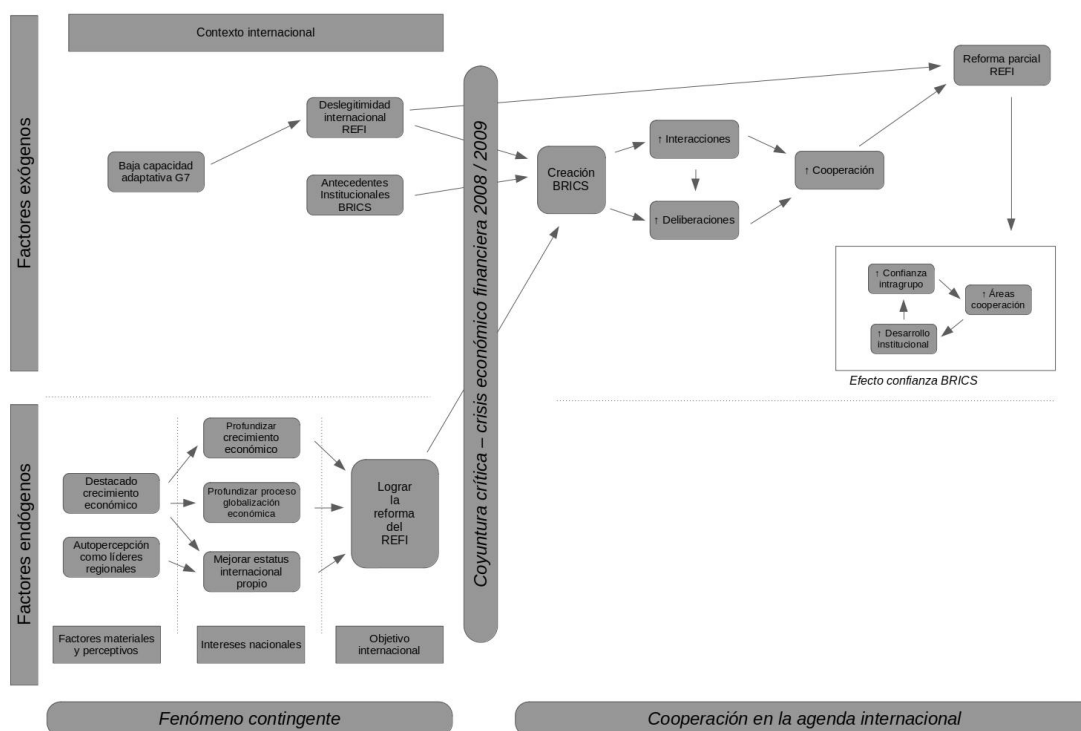


Figura 2.6: Nivel empírico, narrativa causal plausible para explicar el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS Fuente: elaboración propia.

la aproximación de sentido central de esta tesis.

Descripción de los *titanes* del BRICS

Muchos lectores se preguntarán, y con justicia, ¿dónde radica la particularidad del BRICS como fenómeno político internacional? ¿Qué es lo que lo diferencia de otras instituciones? ¿Y de otros conjuntos de países? O, lo que no es menor, ¿por qué el BRICS se refiere a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, pero no a otro grupo de países? ¿Cómo se definió ese conjunto de países? ¿Los países miembros tuvieron alguna participación en su elaboración o fue un producto deliberado de un grupo de académicos que demostraron una gran imaginación a la hora de crear un acrónimo que fuera lo suficientemente llamativo como para tornarse atractivo a los mercados financieros?

Todas ellas son preguntas válidas que, a los fines de responderlas, obligan a destinar un apartado que permita resaltar las particularidades no solo del BRICS como conjunto, sino también de los países miembros en particular. En línea con estas intenciones, este capítulo tiene por objeto realizar un análisis descriptivo de los países que componen al BRICS, considerando para ello sus principales características en materia demográfica, geográfica, económica y militar. El mayor interés radica en plantear que son varios los elementos a partir de los cuales se pueden establecer puntos de encuentro (si es que no de coincidencia) entre los países involucrados, puntos que llegaron a facilitar, en cierta manera, todo posterior intento de identificación de intereses

colectivos comunes a los miembros.

De esta manera, la descripción aquí propuesta permite introducir al lector en el conocimiento generalizado de ciertas características particulares de los países miembros del grupo antes de comenzar a discutir las especificidades que involucró el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS. Al mismo tiempo, posibilita identificar las principales similitudes y diferencias presentadas por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en diversas áreas.

Para ello, el capítulo se estructura en torno a los siguientes dos ejes: la descripción individual de las principales características de los países miembros del BRICS y la realización de una descripción conjunta del BRICS en torno a tres núcleos: población, economía y fuerza militar. De esta manera, la esfera de la población permitirá identificar las principales características del BRICS respecto del mundo en términos demográficos. En la esfera de la economía, se hará un breve comentario sobre la estructura del principal trabajo que dio surgimiento al acrónimo. Por último, en el eje de la fuerza militar se buscará identificar las principales características de los países miembros del BRICS en cuanto al desarrollo de sus capacidades militares.

En síntesis, en este capítulo se busca delinear los principales puntos de encuentro entre los países del BRICS, a los fines de identificar con mayor precisión factores endógenos que hayan facilitado el proceso de institucionalización. En conjunto, ambas dinámicas de análisis permitirán concluir que el BRICS está compuesto por países que presentan: altos niveles de heterogeneidad y diversidad étnico-cultural; con características territoriales y geopolíticas excepcionales, lo que los torna referentes en los diversos continentes y subcontinentes de los que forman parte cada uno; y se refiere a un conjunto de países que se han destacado en los 15 primeros años del presente siglo como las máximas economías emergentes del mundo, llegando a presentar oportunidades únicas en términos de crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas.

3.1. Información general sobre los países miembros

3.1.1. Brasil

La República Federativa del Brasil, en cuanto al aspecto territorial, es el país con mayor área total de América del Sur (8.514.876,599 km²). Con 203 millones de habitantes, ocupa la sexta posición entre los países más poblados del mundo (ver Tabla 3.1).

Desde una visión geográfica, Brasil posee una riqueza natural inigualable. Su topografía es variada y alberga en su interior planicies, mesetas, colinas, cerros y montañas. En lo referido al clima, presenta condiciones diversas dentro de su territorio, pero gran parte del país tiene un clima tropical.

	Extensión territorial (en millones de km ²)	Capital	Población (en millones de personas)	Densidad Poblacional (personas por km ²)	Forma de Gobierno	Continente	Moneda
<i>Brasil</i>	8.5	Brasilia	203	23,8	República Federal Presidencialista	América del Sur	Real (R\$)

Cuadro 3.1: **Información general de Brasil.** Fuente: elaboración propia en base a [BRICS \(2022\)](#) y [TWF \(2022\)](#)

En términos políticos e institucionales, Brasil es el único Estado sudamericano que ha sido imperio, monarquía parlamentaria y república a lo largo de su historia. Se constituyó en imperio en el año 1822, luego de la guerra de independencia que derivó en la separación del reino de Brasil respecto del reino de Portugal. Como aspecto de color, cabe destacar que quién encabezó el proceso independentista fue justamente Pedro IV de Braganza, heredero al trono del reino de Portugal, Brasil y Algarve. En el contexto de la guerra de la independencia, Pedro IV abdicó al trono de Portugal en favor de su hija María II de Portugal para constituirse en Pedro I, emperador de Brasil. Dentro de la historia político-social brasileña, no es un dato menor el hecho de que Brasil haya sido la única colonia americana en la que un monarca europeo (en este caso, la casa de Braganza de Portugal) decidiera radicarse. Esto fue, entre otras cosas, una consecuencia

directa de la invasión napoleónica a Portugal en 1807.

A partir del reinado de Pedro II, hijo de Pedro I, se inicia un proceso de liberalización política que dará como resultado la instauración de una monarquía parlamentaria. Esta monarquía no será constituida en los mismos términos que el actual parlamentarismo británico, ya que el emperador seguirá siendo tanto jefe de Estado como de gobierno, y el parlamento pasará a ser un grupo de consejeros del emperador. Si bien es cierto que Pedro II gozó de buena reputación a lo largo de su reinado, no pudo evitar que se lograra orquestar el proceso revolucionario que derivó en la constitución de una república brasileña en el año 1889. Dos grandes antecedentes dentro del proceso revolucionario republicano lo constituyen los estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina, que buscaron independizarse del Imperio de Brasil por medio de la Revolución Farroupilha (1835-1845).

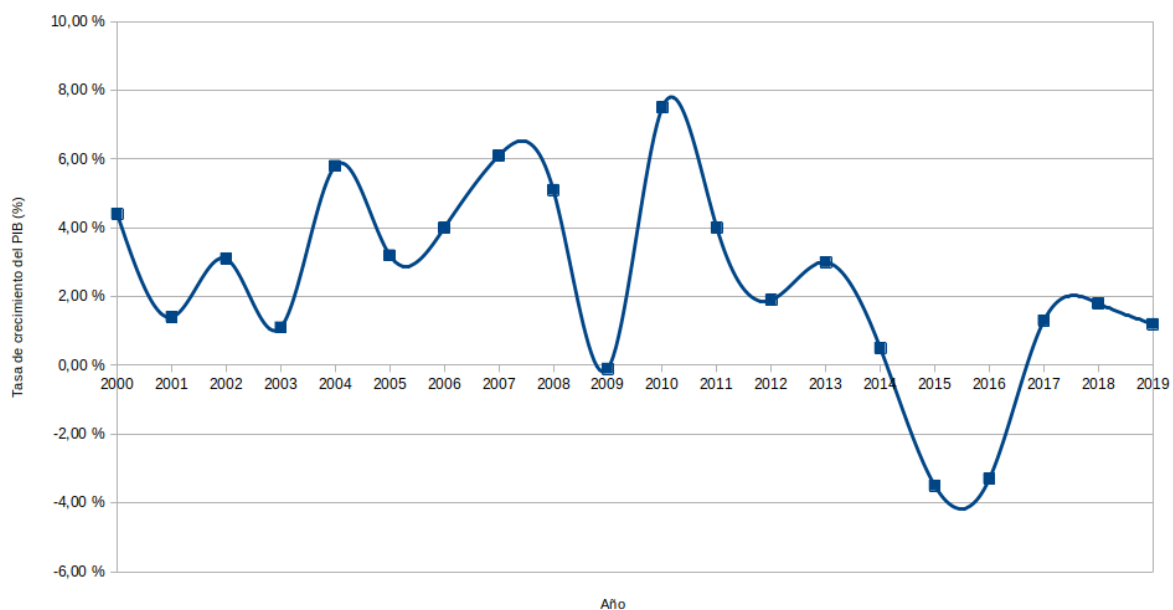


Figura 3.1: Crecimiento del PIB (% anual) - Brasil (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).

En cuanto al aspecto económico, Brasil cuenta con una industria agropecuaria altamente desarrollada, un sector secundario de la industria en proceso de consolidación y una preponderancia del sector terciario en la distribución del PBI. Teniendo en cuenta los datos publicados en conjunto por el BRICS, la distribución en porcentajes de PBI entre los tres sectores de la economía es la siguiente: sector primario, 5,6 %; sector secundario, 23,4 %, y sector terciario,

71 % (BRICS, 2022). Este país presenta fuertes niveles de crecimiento económico a partir del año 2003 3.1 y tuvo sus tres peores performances durante los años 2009, 2014 y 2015, cuando mostró tasas de crecimiento del -0,2 %, 0,1 % y -3,8 %, respectivamente.

3.1.2. Rusia

La Federación Rusa se localiza en dos continentes: Europa y Asia. Esto se debe a que Rusia es el país con mayor territorio del mundo, con una extensión de 17.098.242 km² 3.2. A diferencia de Brasil, tiene marcadas diferencias climáticas en su territorio, producto de su inmensidad. El clima predominante tiene características continentales, es decir, con inviernos largos y gélidos, al tiempo que los veranos son calurosos. El paso del invierno al verano se da de forma brusca, tornando prácticamente imposible la existencia de estaciones intermedias, como lo son la primavera y el otoño.

	Área (en millones de km ²)	Capital	Población (en millones de personas)	Densidad Poblacional (personas por km ²)	Forma de Gobierno	Continente	Moneda
Rusia	17	Moscú	146	8,4	República Federal Semi-parlamentaria	Europa-Asia	Rouble (Rub)

Cuadro 3.2: **Información general de Rusia.** Fuente: elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).

En cuanto al aspecto demográfico, aproximadamente 146 millones de personas son las que habitan en territorio ruso (BRICS, 2022).

Se debe recordar que, entre los años 1917 y 1991, Rusia pasó a denominarse Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). De esta manera, a lo largo de 74 años estuvo vigente en toda Rusia el régimen comunista. Como sistema político-económico, el comunismo tiene por base los preceptos teóricos e ideológicos del marxismo. Desde el punto de vista teórico, la economía comunista se organiza en torno a la cooperativización de los medios de producción y de la tierra, siendo el Estado el principal agente dinamizador de la actividad económica. En términos políticos, el poder es detentado por la clase obrera, pero, a lo largo de las diversas

experiencias socialistas mundiales, la forma de su ejercicio ha variado, según lo demuestran los casos de Chile (1970 con Salvador Allende), China (1949-actualidad), Cuba (1959-actualidad), etc.

Una característica particular de la URSS fue que su territorio involucraba no solo al extinto Imperio ruso, sino también a territorios pertenecientes a otros Estados. Técnicamente hablando, luego de la revolución de 1917 y bajo la Constitución de 1918 el país adoptó para sí el nombre de República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR). La URSS recién verá la luz en 1922, luego de la unión entre la RSFSR, la República Socialista Federativa Soviética de Transcaucasia, la República Socialista Soviética de Ucrania y la República Socialista Soviética de Bielorrusia. Con posterioridad, otras repúblicas se fueron incorporando a la URSS; ejemplos de ellas son Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán, Lituania, Letonia, Estonia, entre otras.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la URSS junto a EEUU se encargaron de dar forma a lo que se ha dado a conocer en el marco de la historia mundial como Guerra Fría, etapa en la que el escenario internacional se vio dividido principalmente en dos bloques: uno *occidental*, pro estadounidense, y uno *soviético*, pro URSS. A lo largo de este período, ambos países se constituyeron en superpotencias, consolidando entre sí una competencia por la hegemonía mundial no solo en los planos ideológico y político, sino también en el económico, industrial, militar y espacial. Dentro de este esquema, el mejor ejemplo de un área de influencia se ve reflejado en el Pacto de Varsovia, firmado en mayo de 1955 entre la URSS, Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana y Rumania.

Si bien la caída de la URSS en 1991 marcó el retroceso de Rusia en la arena internacional como potencia, de los países del BRICS es el único que logró alcanzar ese estatus. Otra gran diferencia en cuanto a los otros miembros es que Rusia no solo se subrogó en algunos cargos institucionales del área internacional en los que la URSS ejercía poder (ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU), sino que también heredó todo el aparato estructural económico-industrial, militar, educativo y de salud desarrollado a lo largo del régimen soviético. Esto debe ser tenido en consideración a la hora de realizar comparaciones históricas de indicadores sobre desarrollo social, como lo son el índice de Gini o el índice de desarrollo humano.

En materia económica, a lo largo del período 2001-2015, Rusia demostró un desempeño

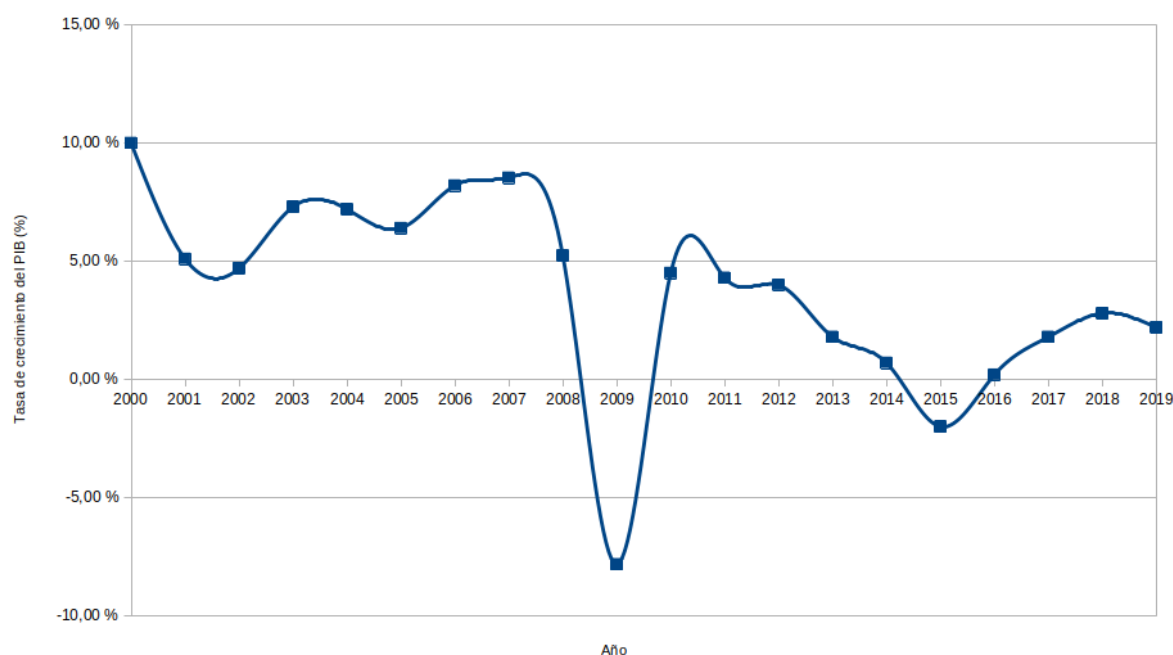


Figura 3.2: **Crecimiento del PIB (% anual) - Rusia (2000 - 2019)**. Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).

de mayor a menor. El gráfico 3.2 permite observar que, hasta la crisis del año 2008-2009, el desempeño económico, medido por la tasa de crecimiento del PIB (%), había mostrado valores destacables, considerando que estos oscilaron entre el 5-10 % del PIB. Sin embargo, esa *performance* se vio afectada de forma negativa luego de la crisis económica del año 2008-2009. Esto último se dio de tal forma que, desde esa fecha, Rusia no ha logrado recuperar los valores de crecimiento alcanzados durante el período 2000-2008. En lo referido a los sectores de la industria, su participación en el PIB en términos porcentuales se da de la siguiente manera: sector primario, 4,2 %; sector secundario, 35,8 %, y sector terciario, 60 %. En este punto, se puede observar que, de la misma manera que sucede con Brasil, Rusia encuentra en el sector terciario a aquel con mayor peso dentro de su economía.

3.1.3. India

La República de la India, con capital en Nueva Delhi, junto a China son conocidas en el mundo entero por su carácter de civilizaciones milenarias que han logrado persistir a lo largo del tiempo y de la historia de la humanidad. El nombre India proviene de la palabra hindú, perteneciente al

idioma persa. Mediante esta palabra, se suele hacer referencia a aquellas personas provenientes de la región cercana al río Indo, mientras que a la península en la que se encuentra este país se la conoce como península del Indostán. Lo interesante en este punto es que el río Indo solo representa una pequeña porción territorial de la península, mientras que la denominación de Indostán no solo contempla a la India, sino también a Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, las islas Maldivas, Bután y Nepal.

Desde el punto de vista geográfico (tabla 3.3), la India cuenta con un área total de 3.287.263 km², posicionándose, de esta manera, como el séptimo país con mayor extensión del mundo. En cuanto al clima, posee una amplia variedad hacia su interior. El sur se caracteriza por ser tropical monzónico, mientras que en el norte se pueden hallar temperaturas templadas junto a la cadena montañosa de los Himalayas (TEB, 2022).

	Área (en millones de km ²)	Capital	Población (en millones de personas)	Densidad Poblacional (personas por km ²)	Forma de Gobierno	Continente	Moneda
India	3,2	New Delhi	1.239	391	República Federal Parlamentaria	Asia	Rupia

Cuadro 3.3: **Información General de India.** Fuente: elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).

En lo que se refiere al aspecto demográfico, la India cuenta con una población de aproximadamente 1,2 billones de personas (BRICS, 2022), colocándose como el segundo país con mayor cantidad de habitantes en el mundo.

En materia económica, la India, al igual que China, ha tenido una *performance* económica destacable a lo largo del período de tiempo seleccionado. Si bien es cierto que los indicadores económicos chinos se presentan en términos más exponenciales que los indios, ambos países, desde hace más de una década, se encuentran entre las diez economías que más crecen en el mundo.

Sin embargo, dentro del período bajo estudio, existe un detalle que no se puede pasar por alto. Si se tienen en cuenta los valores aportados por el gobierno indio para la elaboración del BRICS Joint Statistical Publication 2015 (BRICS, 2015b), en lo que se refiere a los cambios en

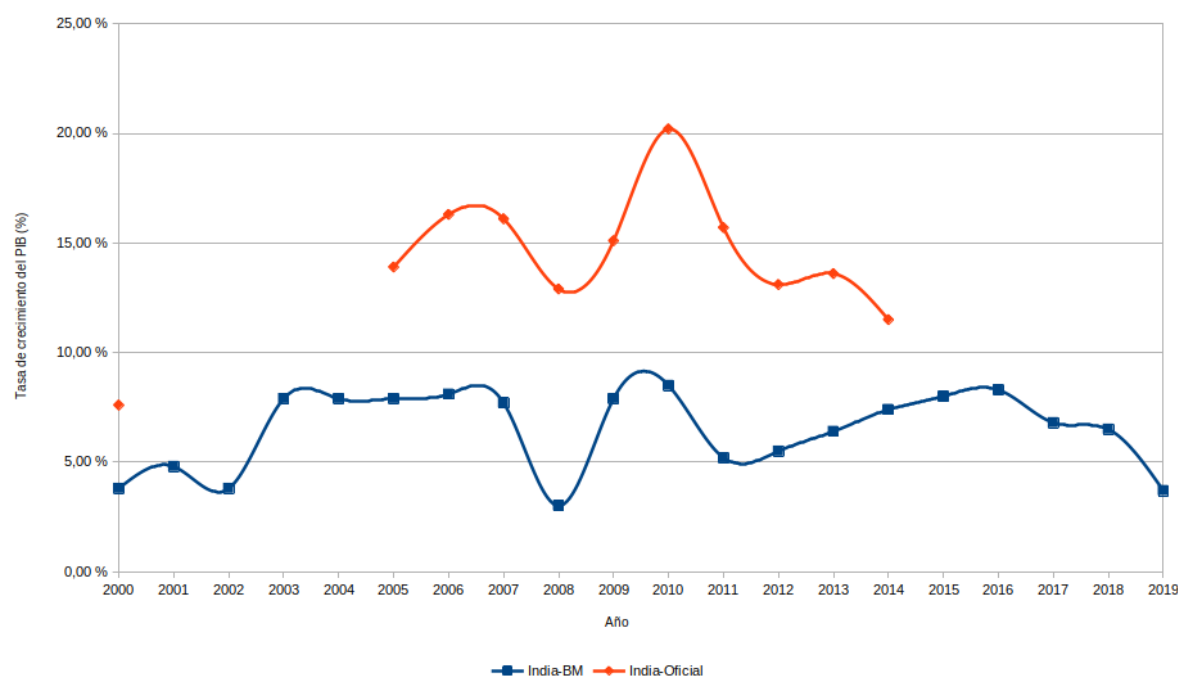


Figura 3.3: **Crecimiento del PIB (% anual) - India (2000 - 2019)**. Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).

la tasa de crecimiento del PBI (%) para el período 2000-2014 y se los compara con los valores presentes en el Banco Mundial Databases (BM, 2022), se puede detectar la existencia de una gran diferencia entre las tasas establecidas por ambos cuerpos de información. Como se puede ver en el gráfico 2.3 3.3, las tasas de crecimiento establecidas entre uno y otro difieren en gran medida. Esto se observa particularmente para el período 2005-2014. La diferencia promedio entre valores para ese período es de aproximadamente el 7,27 % en favor de las estadísticas publicadas por el gobierno indio en el BRICS Joint Statistical Publication 2015 (BRICS, 2015b), teniendo sus valores máximos para los años 2010 y 2011, en los que la diferencia es del 10 % y 10,3 %, respectivamente.

La divergencia expuesta entre valores es de considerable interés para nuestro análisis, ya que estos valores deberán ser tenidos en cuenta con posterioridad a la hora de comentar la evolución de la tasa de crecimiento del PBI (%) en términos agregados del BRICS, a los fines de poder observar el comportamiento del grupo en materia económica.

Por último, y continuando con la comparación con China, la India se caracteriza por tener la siguiente distribución en los sectores de la economía: 19,5 % para el primario; 27,5 % para el

secundario, y 53 % para el terciario (BRICS, 2022). En este sentido, la India se destaca por ser el país con la economía más primarizada de los cinco, si bien su sector secundario se encuentra dentro del estándar grupal.

3.1.4. China

La República Popular China, según ha sido mencionado con anterioridad, es una de las civilizaciones más antiguas del planeta. Con una cultura de más de cuatro mil años, se puede concluir que su influencia en la geopolítica mundial no ha sido de carácter irrelevante a lo largo de la historia, ya sea en términos regionales o a niveles más globalizados como los actuales. A pesar de que por milenios China no pensó su política más allá de sus fronteras, la sola existencia de este territorio en el imaginario y la retórica occidental sirvió de faro a las proyecciones internacionales de los diferentes Estados nación que emergieron a partir del siglo XVI. Conocidos son los comentarios realizados por comerciantes y exploradores europeos en sus viajes durante los siglos XI al XV, que tienen, tal vez, su más famoso representante en el veneciano Marco Polo. La excentricidad y belleza de los lugares relatados, así como la existencia de innumerables riquezas en ellos, motivó que las grandes potencias mundiales de entonces (principalmente España y Portugal) realizaran una larga serie de expediciones hacia el Asia, incrementando los contactos entre las diversas civilizaciones europeas y asiáticas.

	Área (en millones de km ²)	Capital	Población (en millones de personas)	Densidad Poblacional (personas por km ²)	Forma de Gobierno	Continente	Moneda
China	9,6	Beijing	1.364	142,1	Estado Socialista con “Economía de Mercado”	Asia	Renminbi – (RMB)

Cuadro 3.4: **Información General de China.** Fuente: elaboración propia en base a BRICS (2022) y TWF (2022).

Sin embargo, China presentó una lógica diferente en la forma en que pensó su interacción con las demás civilizaciones. Si bien es cierto que en aquella época el conocimiento que se

tenía de la geografía mundial era limitado respecto a los términos en los que se la entiende actualmente, los chinos comprendían que el centro del mundo conocido por ellos lo constituía China misma. Esto resulta de interés si se tiene en cuenta que el nombre oficial de este país es *Zhongguo*, que traducido al español significa *Estado central* (TEB, 2022). Este nombre permite apreciar los términos con que la cultura china pensó por siglos su posición en el mundo con relación a otras civilizaciones, dando lugar a un hermetismo que no solo permitió el fuerte desarrollo de una rica cultura milenaria, sino que también dio por resultado un país con ciertas limitaciones políticas, económicas y sociales, que lo dejaban expuesto frente a las intromisiones extranjeras. Dentro de la misma dinámica de análisis etimológico, se cree que el nombre *China*, como lo conocemos en el idioma español, encuentra su origen en la dinastía Qin (Chin), la cual gobernó durante el siglo 3a. C. (TEB, 2022).

De los cinco Estados miembros del BRICS, la República Popular China es el único comunista (tabla 3.4). En 1949, Mao Zedong instauró en el país un sistema comunista autocrático basado en la existencia de un solo partido: el Partido Comunista Chino (PCCh). Sin embargo, desde 1978, las reformas llevadas adelante por Deng Xiaoping y otros líderes permitieron que el país pasara a ser un *Estado socialista con economía de mercado*, estableciéndose, de esta manera, como una economía orientada hacia el mercado, pero sin abandonar las estructuras políticas comunistas heredadas de Mao (TEB, 2022).

Desde el aspecto geográfico, China cuenta con un área de 9,596,960 km², lo cual la posiciona como el cuarto país más grande del mundo. Desde el aspecto demográfico, este país cuenta con la población más grande del mundo: 1.367.485.388 de habitantes.

En materia económica, China ha sido capaz de lograr un crecimiento que no solo se destaca por haber sido sostenido a lo largo de los últimos 30 años, sino que, también, se ha dado a ritmos y valores exponenciales. El gráfico 2.4 permite observar que, para los últimos 15 años, el país dragón ha crecido a un promedio anual de 9,58 %, teniendo su mejor desempeño en el año 2007, con un 14,1 %, y su peor desempeño en el año 2015, al crecer un 6,8 %. Para este último caso, el PBI (al tipo de cambio oficial chino) del año 2015 representaba unos 10,86 trillones de dólares (BM, 2022). La distribución de los sectores de la economía, en porcentaje del PBI, se da de la siguiente manera: sector primario, 9,2 %; sector secundario, 42,6 %, y sector terciario,

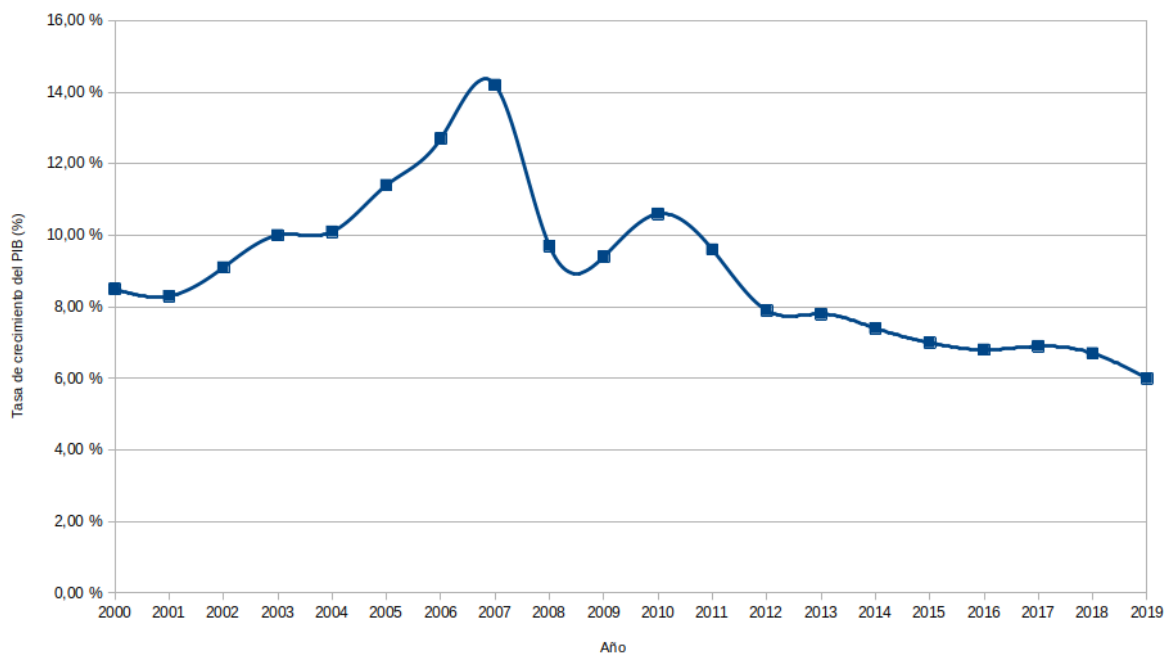


Figura 3.4: **Crecimiento del PIB (% anual) - China (2000 - 2019).** Fuente: elaboración propia en base a [BM \(2022\)](#).

48,2 %.

3.1.5. Sudáfrica

La República de Sudáfrica es el primer y único país incorporado al BRICS de forma voluntaria por los países miembros. Como se comentará en los capítulos sucesivos, Sudáfrica fue incluido oficialmente en el grupo el 14 de abril de 2011 en la cumbre de Sanya, China; de esta manera, se agregó la letra *S* al nombre *BRIC* original.

Un análisis etimológico del nombre adoptado por este país, permite comprender rápidamente que es descriptivo de la localización que ocupa en el continente. Es de interés destacar que la palabra *África* proviene de la designación romana al área continental correspondiente a lo que actualmente se conoce como Túnez (Tunisia), pero, con el tiempo y el uso, la denominación se extendió a todo el continente ([TEB, 2022](#)).

Desde el punto de vista del territorio, y a diferencia de los demás miembros del BRICS, Sudáfrica es pequeño (tabla 3.5). Tiene un área total de 1.219.090 km², que lo coloca, en el puesto veinticinco de los países más grandes del mundo ([TEB, 2022](#)). Sin embargo, la posición

	Área (en millones de km ²)	Capital	Población (en millones de personas)	Densidad Poblacional (personas por km ²)	Forma de Gobierno	Continente	Moneda
Sudáfrica	1,2	Pretoria (ejecutivo) Bloemfontein (judicial) Ciudad del Cabo (legislativo)	54	44,2	República Federal Parlamentaria	África	Rand – (ZAR)

Cuadro 3.5: Información General de Sudáfrica. Fuente: elaboración propia en base a [BRICS \(2022\)](#) y [TWF \(2022\)](#).

territorial que ocupa en el continente africano lo vuelve un país clave dentro del entramado geopolítico. En cuanto a su clima, se caracteriza por ser templado y las temperaturas extremas son algo raro ([TEB, 2022](#)). Adicionalmente, la República de Sudáfrica cuenta con una población de 53,675,563 habitantes.

Desde un punto de vista económico, Sudáfrica no fue originalmente considerada en los trabajos de Goldman Sachs sobre el *BRIC*. Para esa entidad, existían otros países que presentaban mayor potencial y condiciones a los fines de ser incorporados al grupo; estos se encontraban aglutinados en lo que posteriormente se denominó Next-11 o N-11, tal como señalan [Wilson and Stupnyska \(2007\)](#). Para estos autores, México, Corea del Sur o Pakistán eran países que cumplían mejor con tales características. Sin embargo, desde el año 2011, el grupo pasó a denominarse BRICS producto de la incorporación de Sudáfrica a la institución. De esta manera, se puede argumentar que la simple consideración de variables económicas no fue determinante durante el proceso de incorporación del país africano, llegándose a ponderar otros aspectos que no eran tenidos en cuenta en los trabajos netamente econométricos realizados por Goldman Sachs. Se volverá sobre este punto en el capítulo 5.

La *performance* económica de Sudáfrica en los últimos 15 años (gráfico 3.5) no ha sido de carácter exponencial y sostenido, en los términos que se observan para países como India o China, los cuales lograron crecer a una tasa promedio del 6,64 % y 9,58 %, respectivamente, para el período 2001-2015 (gráfico 3.6). No obstante, tampoco se puede alegar que ha sido el país que

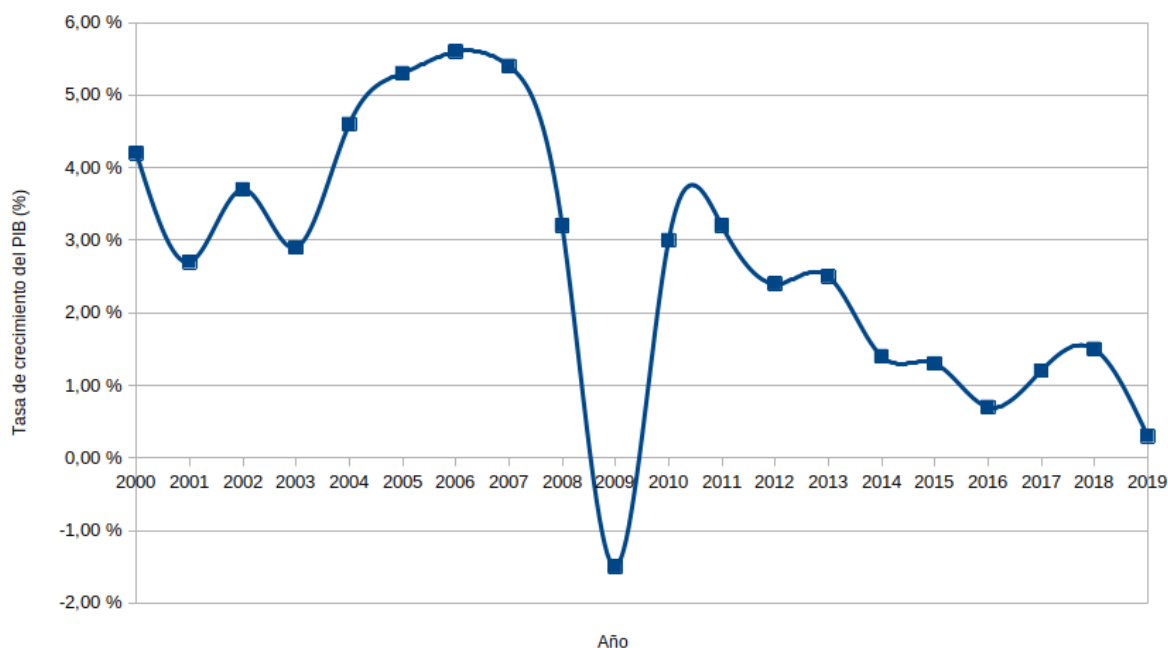


Figura 3.5: **Crecimiento del PIB (% anual) - Sudáfrica (2000 - 2019).** Fuente: elaboración propia en base a [BM \(2022\)](#).

peor se ha desempeñado en el grupo. Esto último se puede ver rápidamente si se tiene en cuenta la tasa de crecimiento anual promedio presentada por Brasil, Rusia, y Sudáfrica para el período 2001-2015, en el que esos países crecieron a un promedio anual del 2,81 %, 3,68 % y 2,81 %, respectivamente. De esos valores, se puede observar que el que peor desempeño presentó, no solo de los tres aquí comparados, sino de los cinco, fue Brasil, con un promedio de 2,81 %. Esto se debe a que las tasas de crecimiento económicas brasileñas no presentaron un comportamiento regular para el período en cuestión. El comportamiento irregular queda demostrado por los dos saldos negativos presentados en los años 2009 (-0,1 %) y 2015 (-3,8 %), junto a los comportamientos positivos que se alternan entre abruptos crecimientos de 5,76 % (año 2004), 6,06 % (año 2007) y 7,54 % (año 2010), con ciertos años de crecimiento pobre, como lo son 2001 (1,38 %), 2012 (1,92 %) y 2014 (0,1 %).

Por otro lado, Sudáfrica tampoco fue el que peores desempeños individuales ha tenido del BRICS, ya que el único saldo negativo fue del -1,53 % en el año 2009 (casi en plena crisis económica mundial), frente a los dos saldos negativos presentados por Brasil (-0,1 % para el año 2009 y -3,8 % para el año 2015) y Rusia (-7,82 % para el año 2009 y -3,76 % para el año

2015), quedando el peor resultado en manos de la Federación Rusa (gráfico 3.6). Volveremos un poco más sobre estos puntos en la siguiente sección.

Vale destacar que la distribución de los sectores de la economía sudafricana constituye una matriz productiva fuertemente orientada hacia los servicios: 10,9 % para el sector primario; 21 % para el sector secundario, y 68 % para el sector terciario (BRICS, 2022). En este sentido se asemeja a Rusia, con la principal diferencia de que el sector primario en Sudáfrica representa el 10,9 %; mientras que en Rusia se trata del 4,2 %.

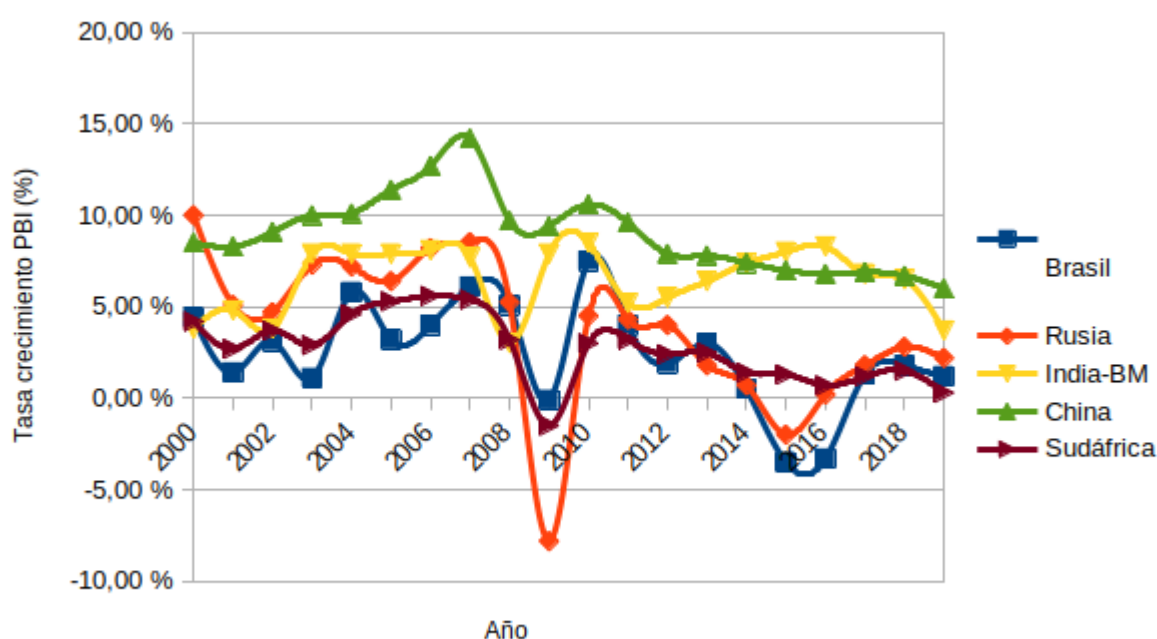


Figura 3.6: Crecimiento del PIB (% anual) - BRICS (2000 - 2019). Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).

3.2. Análisis de los países como grupo/conjunto

En el punto anterior se buscó trabajar sobre las características generales de los países miembros del BRICS, considerándolos en sus aspectos individuales. Con este objetivo en mente, se presentaron elementos que permitieran comprender de manera sucinta y rápida aquellos puntos que los tornan característicos a cada uno de ellos.

Dentro de esta línea de análisis, el objetivo principal de esta sección es realizar una des-

cripción pormenorizada del BRICS entendido como grupo. Para tal fin, se toman tres líneas de análisis: población, economía y capabilities¹ militares, que fueron definidas teniendo en consideración los preceptos teóricos del realismo clásico (Snyder, 2004; Wohlforth, 2010; Donnelly, 2010).

3.2.1. Población

Abordar al BRICS desde su lado poblacional nos lleva rápidamente a hablar de los países miembros en términos de *gigantes* o *titanes*. Esto se debe a que cuando se decide describir demográficamente al grupo, se observa que se está tratando con países que se caracterizan por concentrar, aproximadamente, al 41,6 % de la población mundial. China (1º), India (2º), Brasil (6º) y Rusia (10º) se encuentran entre los diez países más poblados del mundo (BRICS, 2022). China e India concentran, en conjunto, al 36 % de la población mundial, guardando una profunda distancia respecto de la Unión Europea, que se encuentra posicionada en un tercer lugar con el 3,9 % (TWF, 2022).

Según se comentará en el capítulo 5, el tamaño poblacional y la gran disponibilidad de mano de obra, en los términos presentados hasta el momento por el BRICS, serán entendidos por O'Neill O'Neill (2001) como una de las principales características de este grupo, en tanto que proporciona grandes nichos de inversión dentro de las posibilidades existentes en el escenario internacional. Nuevamente, China (con 804.000.000 habitantes) e India (con 502.100.000 habitantes) encabezan la lista, ocupando el primer y segundo lugar. Por su lado, Brasil (109.200.000 habitantes) y Rusia (74.890.000 habitantes) se encuentran en la sexta y octava posición (TWF, 2022).

En lo que se refiere a tasas de crecimiento poblacional, se puede observar que los miembros no cuentan con un comportamiento uniforme. Como se mencionó anteriormente, Brasil, Rusia,

¹En esta tesis se opta por el concepto de *capability* dado que el mismo encierra una serie de características conceptuales relevantes, las cuales no están presentes en su traducción al español como *capacidad*. *Capability* proviene de la combinación de dos palabras: *capacity* (capacidad); y *ability* (habilidad). En este sentido, *capability* no se refiere simplemente a la probabilidad que tenga un actor de hacer algo sino que implica el poder de este de hacer algo para lo cual tiene razones que valora como así también oportunidades para ello. De aquí que el concepto de *capability* se encuentre conectado de manera cercana con el aspecto de oportunidad que encierra la idea de libertad, vista esta en términos de oportunidades comprensivas y no simplemente enfocada en lo que ocurre una vez que ha sido ejercida (Sen, 2011).

India y China se encuentran entre los diez países más poblados del mundo, llegando a concentrar el 40,9 % de la población mundial. Mientras que, por otro lado, Sudáfrica solo representa un 0,7 %, quedando, en consecuencia, muy por debajo de los valores presentados por los otros cuatro miembros, ya sea desde un punto de vista individual o agregado. Sin embargo, un aspecto que no deja de ser menor para el caso es el hecho de que Sudáfrica tiene la mayor tasa de crecimiento poblacional del BRICS, un 1,33 % anual (TWF, 2022). Esto último, desde una perspectiva económica, representa mayores oportunidades de consolidar un mercado de bienes y de factores ampliado, de cara al futuro, en lo que a economía de escala se refiere.

A diferencia de los demás miembros del BRICS, Rusia cuenta con una población que está decreciendo a una tasa del -0,04 %. Esto se debe a que la población rusa es una población envejecida. Los porcentajes de población por edades son: 0-14 años, 16,68 %; 15-24 años, 10,15 %; 25-54 años, 45,54 %; 55-64 años, 14,01 %; 65 años en adelante, 13,61 % (TWF, 2022). Si bien la mayor concentración se da en la franja media (25-54 años), también es cierto que los extremos muestran valores similares, escenario que, a simple vista, parece explicar el decrecimiento poblacional de la Federación Rusa. Otro punto que permite comprender el decrecimiento de la población rusa es la comparación entre la tasa bruta de natalidad y la tasa de mortalidad. La primera muestra 14,8 nacimientos cada mil personas, en tanto que la tasa de mortalidad registra 13 muertes cada mil personas, lo que explica, una vez más, el porcentaje negativo del crecimiento poblacional.

Otro punto demográfico interesante se refiere a los niveles de desigualdad y desarrollo de un país. En el caso del BRICS, se trata de un conjunto de países singulares que se han caracterizado por presentar altos niveles de crecimiento económico considerados excepcionales en el mundo económico-financiero internacional siendo que llegaron a crecer a un promedio anual del 6,64 % y el 9,58 % para el período 2001-2015 si se siguen los valores relevados por el Banco Mundial (BM, 2022) para los casos de India y China, respectivamente.

Sin embargo, los recursos son indicadores imperfectos de bienestar. Un análisis descriptivo que simplemente se quede en la consideración del crecimiento económico, sin relevar los impactos que este tiene sobre el desarrollo de las capacidades fundamentales de una sociedad determinada, sería un análisis insuficiente respecto de la capacidad efectiva de un país para

traducir el crecimiento económico en bienestar socioeconómico general (Sen, 2011; Sen et al., 2000). Para tal caso, siempre resulta de interés tomar en consideración dos de los indicadores más usados para recopilar información sobre los niveles de desigualdad y desarrollo de un país determinado, como lo son el índice de desarrollo humano (IDH) y el coeficiente de Gini.

Si tomamos en cuenta el coeficiente de Gini del año 2013, podemos observar que tanto Brasil (0,49), Rusia (0,41), China (0,46) y Sudáfrica (0,65) presentan indicadores altos de desigualdad (BRICS, 2022). Resulta de interés para el análisis la comparación de esos valores respecto de las medias regionales a las que pertenecen cada uno de ellos. De esta manera, se puede observar que no solo son países que, comparados entre sí, presentan altos niveles de desigualdad, sino que también lo son respecto a la media regional a la que pertenece cada uno de ellos (tabla 3.6). La misma conclusión se obtiene al analizar el andar inestable del indicador a lo largo del período 2000-2018 (gráfico 3.7).

	Coeficiente de Gini (promedio simple)
Asia del Este y Asia Central	0,31
Rusia	0,41
América Latina y el Caribe	0,48
Brasil	0,49
Asia del Este y Pacífico	0,37
Asia del Sur	0,36
China	0,46
India - Urbano	0,37
Medio Oriente y África del Norte	0,33
África Subsahariana	0,43
Sudáfrica	0,65
Países Industrializados	0,31
Mundial	0,37

Cuadro 3.6: Coeficiente de Gini (promedio simple) según regiones del mundo y países del BRICS - año 2013. Fuente: elaboración propia en base a BRICS (2022) y BM (2022).

Esto demuestra que altas tasas de crecimiento económico, sostenidas a lo largo de un deter-

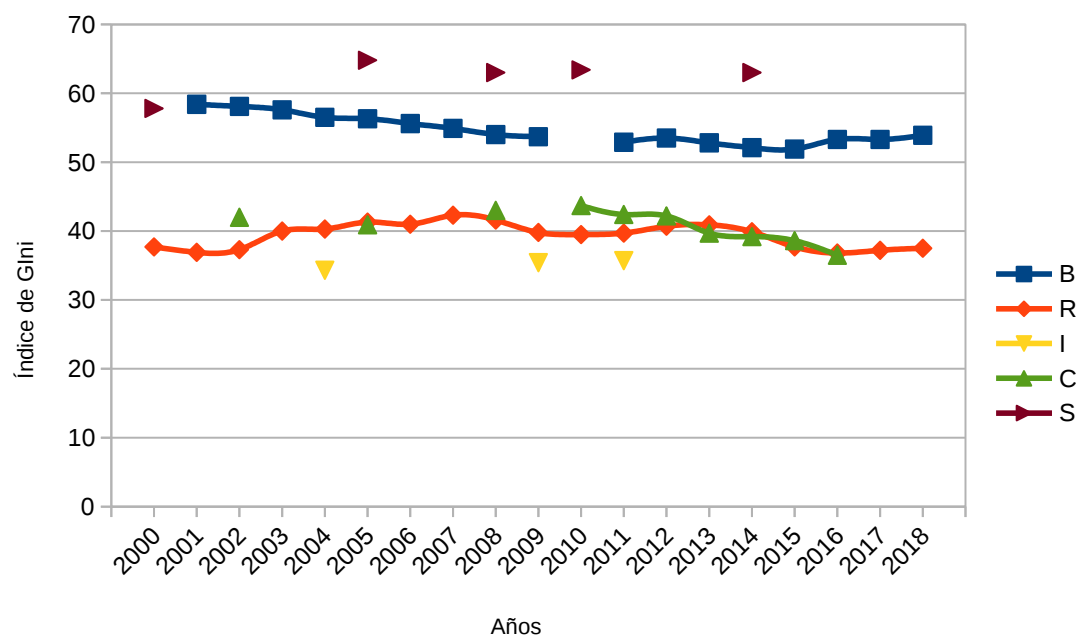


Figura 3.7: Evolución del coeficiente de Gini para los países del BRICS, periodo 2000-2018. Fuente: elaboración propia en base a [BM \(2022\)](#)

minado período de tiempo, no se traducen necesariamente en un aumento directo del bienestar de la población. Existen una serie de condiciones de convertibilidad que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la distribución de la riqueza en un país. Esto último permite entender que existen un conjunto de variables dependientes del contexto que inciden en la conversión del crecimiento económico en bienestar social y, en consecuencia, en la reducción de la pobreza ([Comim and Nussbaum, 2014](#)).

Una de tales condiciones es el aspecto espacial del crecimiento en los países del BRICS. Esto se refiere a que el crecimiento económico no se da de igual manera hacia el interior de un determinado territorio, lo que contribuye a la concentración de la riqueza en los principales lugares en donde la actividad económica es desarrollada. China, Brasil, India y Sudáfrica son países que se caracterizan por tener localizada casi la totalidad de su actividad económica a lo largo de sus líneas costeras. Ello se debe a que la estructura económica de estos países fue pensada en términos de reducción de costos, a los fines de exportar rápidamente sus bienes,

productos y servicios, principalmente materias primas, al mercado internacional.

Otra forma de analizar la realidad social del grupo es por medio de la consideración del índice de desarrollo humano (IDH). Este es construido por las Naciones Unidas para medir los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber: tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno (HDR, 2022). En el IDH los valores van de 0 a 1, pero a diferencia del coeficiente de Gini, 0 representa el peor resultado, mientras que 1 es el mejor resultado posible.

En lo que al BRICS respecta, sus números son: Brasil, 0,75; Rusia, 0,79; India, 0,60; China, 0,72; Sudáfrica, 0,66 (HDR, 2022). Dentro de la escala del IDH, los valores de Sudáfrica e India son categorizados como valores medios, mientras que los valores de Brasil, Rusia y China son considerados como altos. Este no es un dato menor si se lo tiene en consideración respecto de los valores promedios presentados por la región. Todos los países miembros del BRICS superan o igualan la media presentada por las regiones a las que pertenecen, siendo solamente superados por la media de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual se compone, principalmente, de países considerados desarrollados (tabla 3.7).

El caso de Rusia merece una aclaración. Como se observa en la tabla 3.7, de los cinco países miembros del BRICS, este es el que mayor IDH presenta. Esto se debe, en gran parte, al legado de las diversas políticas públicas en materia de vivienda, educación y sanidad llevadas adelante por la URSS a lo largo de su existencia. Tan es así que, para el año 1990 (fecha en la que cae la URSS) el IDH fue de 0.72. A partir de entonces, los valores rusos irán en caída por un intervalo de 15 años, llegando a recuperar los valores de 1990 recién en el año 2005 (gráfico 3.8). A ese deterioro contribuyó la implementación de un modelo de desarrollo estructurado en torno a fuertes procesos de privatización y liberalización de la economía llevado adelante por el expresidente ruso Boris Yeltsin. Entre otras cosas, el modelo no tenía entre sus principales prioridades la profundización de políticas públicas que implicaran la intervención directa del Estado en los sectores de educación, vivienda y salud, como sí había ocurrido durante la época soviética.

	IDH (promedio simple)
Europa y Asia Central	0,74
Rusia	0,79
América Latina y el Caribe	0,74
Brasil	0,75
Asia Oriental y Pacífico	0,71
Asia Meridional	0,60
China	0,72
India - Urbano	0,60
Estados Árabes	0,68
África Subsahariana	0,51
Sudáfrica	0,66
Países Industrializados	0,88
Mundial	0,71

Cuadro 3.7: **Índice de Desarrollo Humano (promedio simple) según regiones del mundo y países del BRICS - año 2014.** Fuente: elaboración propia en base a [BRICS \(2022\)](#) y [HDR \(2022\)](#).

3.2.2. Economía

La dimensión económica es clave en el surgimiento del BRICS. El nacimiento del término se da a partir del trabajo desarrollado, en primera instancia, por [O'Neill \(2001\)](#) para la Goldman Sachs, que será retomado por [Wilson and Purushothaman \(2003\)](#) en publicaciones posteriores. Recién mediante este último trabajo colectivo, el concepto de BRICS logrará posicionarse como *buzzword* (palabra de moda) en el escenario internacional.

Esos trabajos producidos en el marco de una ya prolongada estrategia realizada por la famosa banca de inversión estadounidense para estudiar las potencialidades que encierran los países en desarrollo frente a los inversores y el capital financiero, se sostienen en el análisis de los resultados arrojados por diversos modelos econométricos, contruidos respecto a un conjunto determinado de países para un período de años específico. En palabras de los autores: «hemos resaltado la importancia de pensar en el mundo en desarrollo en nuestra reciente investigación global, centrándonos en las características claves del desarrollo y la globalización que cree-

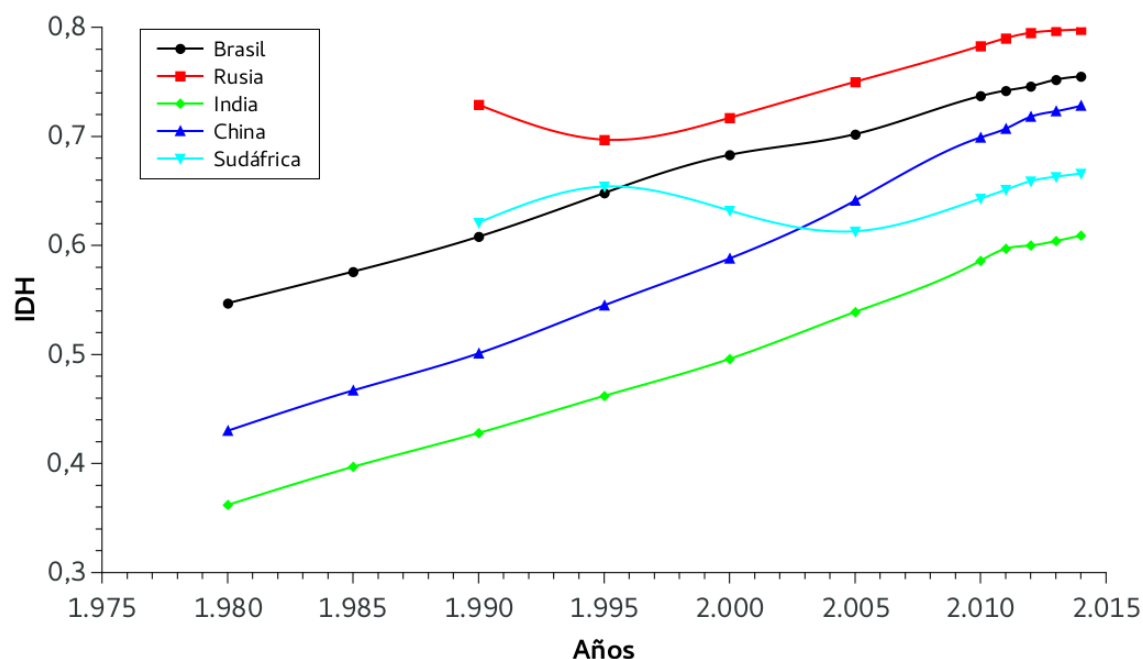


Figura 3.8: Evolución del índice de desarrollo humano para los países del BRICS, periodo 1980-2018. Fuente: elaboración propia en base a HDR (2022).

mos que son importantes para los inversores con una perspectiva a largo plazo» (Wilson and Purushothaman, 2003, p. 3).

Un dato curioso es que, para los autores, el acrónimo estaba compuesto solo por Brasil, Rusia, India y China, es decir, sin la presencia de Sudáfrica. Esto último se debe a que el país africano no fue considerado en primera instancia por Wilson y Purushothaman como un país a ser incorporado con posterioridad, lo que sí se hizo durante la Cumbre del BRICS en Sanya (China) en el año 2011.

Teniendo en cuenta lo mencionado, resulta de interés resaltar en este punto la forma en que el BRICS fue abordado en primera instancia por Wilson and Purushothaman (2003), con el objeto de comprender la descripción que ellos hacen de los países involucrados en el acrónimo y así poder compararlos con los resultados obtenidos por el grupo hasta el momento. De esta manera, vale comenzar por los presupuestos teóricos que acompañan al modelo econométrico que diseñaron, para luego comentar de forma sucinta los resultados volcados por ello (Wilson and Purushothaman, 2003).

Desde un punto de vista teórico, los autores entienden que se debe realizar un abordaje del *BRIC* por medio de un modelo econométrico que tenga en cuenta cómo se da el crecimiento económico una vez que sus mayores tasas ya han pasado. De esta manera, se incorpora al análisis el ritmo al que los países del grupo *se ponen al día* (*catch up*, en inglés) respecto de las condiciones presentadas por los países desarrollados. La presunción teórica existente es que los países en desarrollo pueden crecer a ritmos exponenciales, pero, a medida que se acercan a los niveles de crecimiento de los países desarrollados, ese crecimiento comienza a desacelerarse debido a condiciones internas. Específicamente, la disminución en los porcentajes de crecimiento depende del stock de capital existente en los países en desarrollo, el cual limita la capacidad de reinversión en esos países, y de la tecnología disponible en ellos (Wilson and Purushothaman, 2003, p. 6).

Otra variable que reduce las tasas de crecimiento de estos países son los movimientos monetarios, particularmente, la apreciación de las monedas nacionales. Esto significa que, a medida que una economía va creciendo, su moneda se va apreciando en términos de dólares (moneda de referencia actual en el mercado internacional). En consecuencia, la economía en desarrollo se vuelve más cara para el comercio internacional, lo que reduce su competitividad frente a las demás economías emergentes (Wilson and Purushothaman, 2003, p. 7).

Teniendo en cuenta estos aspectos, los autores alegan que un modelo econométrico que simplemente proyecte las tasas de crecimiento de ese momento (el trabajo se publicó en el año 2003) solo permitiría lograr un análisis que no fuera más allá de una simple extrapolación en la capacidad de dar respuestas (según ellos, «inocentes») a fenómenos que se les presentaban a los Estados, medidos en el largo plazo. Por ende, buscaron construir un mapa capaz de reflejar cómo crecerían el PBI, el PBI per cápita y los movimientos de las monedas en el *BRIC* para el 2050. En este sentido recurrieron, en primer lugar, a la utilización de los últimos datos demográficos disponibles para la fecha en la que el trabajo fue publicado y, en segundo lugar, a la consideración de un modelo de acumulación de capital y de crecimiento de la productividad (Wilson and Purushothaman, 2003, p. 6).

Los resultados del trabajo fueron los siguientes:

1. *Tamaño de las Economías*: el modelo arrojó que, en menos de 40 años, el tamaño de la

economía del *BRIC* sería mayor a la del G6, en dólares estadounidenses, mientras que para el 2025 representaría el 50 % del G6.

2. *Crecimiento Económico*: el crecimiento más fuerte y pronunciado de la economía del BRIC se daría, preponderantemente, en los primeros 30 años, para luego desacelerarse. Los autores destacaron el desempeño de la India, respecto de los demás países del grupo, para esos 30 años.
3. *Ingresos y Demografía*: según [Wilson and Purushothaman \(2003\)](#), el grupo tenía la desventaja de que, a pesar de su fuerte crecimiento económico y de sobrepasar al G6 para el 2041, su población seguía siendo más pobre en términos de PBI per cápita que la del G6.
4. *Patrones de Demanda Global*: frente a la desventaja anteriormente mencionada, el BRIC contaba como ventaja ser el único capaz de tirar del lado de la demanda global debido a la gran capacidad de gasto con la que contaba. Esto era producto de las grandes tasas de crecimiento que experimentaban sus países, lo que le permitiría al aparato productivo mundial continuar en funcionamiento frente a una fuerte caída de las tasas de crecimiento y, por ende, caída de la capacidad de demanda del G6.
5. *Movimientos de las Monedas*: un tercio del crecimiento del PBI del *BRIC* podía ser explicado por las variaciones en el tipo de cambio, mientras que los dos tercios restantes se explicaban por el crecimiento real de su economía ([Wilson and Purushothaman, 2003](#)).

Los resultados del modelo econométrico anterior solo serían posibles «*if things go right*» ([Wilson and Purushothaman, 2003](#), p. 1). Para los autores, estos resultados serían verdaderos siempre y cuando los países del BRIC ejecutaran una serie de políticas capaces, a su entender, de mantener al grupo en el camino señalado por el modelo. Dentro de las «condiciones para el crecimiento» que ellos desarrollaron se encuentran: la estabilidad macroeconómica (que se logra por medio de la estabilidad de precios, reducción del gasto fiscal, políticas monetarias restrictivas y un reordenamiento de las tasas de cambio); la eficiencia institucional (fortalecimiento de las burocracias gubernamentales; lucha contra la corrupción; fortalecimiento de los sistemas legales, de salud y educativo; etc.); la apertura al comercio y al capital internacional y la

educación (por ejemplo, la reducción de las tasas de analfabetismo, debido a que un mayor desarrollo económico requiere de mayores niveles de escolaridad en los trabajadores) (Wilson and Purushothaman, 2003).

Ahora bien, si comparamos las proyecciones realizadas por la Goldman Sachs con los resultados reales del BRICS para las dimensiones económicas mencionadas (tasa de crecimiento del PBI, PBI per cápita y movimientos de la moneda), se pueden observar algunos datos interesantes. Por ejemplo, en el gráfico 3.9 se puede ver cómo evolucionó la tasa de crecimiento económico, por un lado, según lo proyectado por Wilson y Purushothaman y, por el otro, según lo relevado por el Banco Mundial en el período 2001-2007. Es llamativo que, no solo el grupo mantiene la misma tendencia continuamente creciente proyectada por los autores, sino que, también, el rendimiento real supera ampliamente al rendimiento de la tasa de crecimiento proyectada, llegando a presentar diferencias de hasta casi un 6 % en favor del desempeño real. Lo mismo sucede si se toma en consideración la evolución del PBI per cápita del grupo.

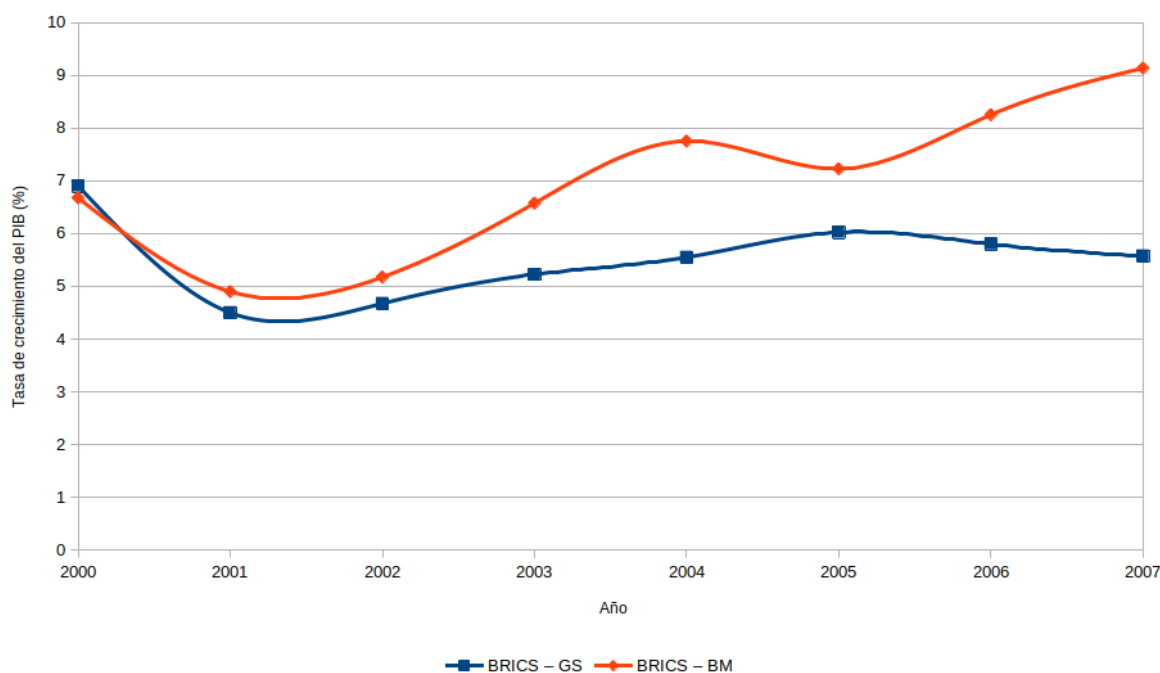


Figura 3.9: Comparación entre los cambios en la tasa de crecimiento PBI (%) (promedio simple) del BRICS según las proyecciones Goldman Sachs (2003) y los valores reales registrados por el Banco Mundial para el período 2000 - 2007. Fuente: elaboración propia en base a BM (2022) y Wilson and Purushothaman (2003).

De la misma manera en que creció el PBI en términos nominales para el conjunto, también

lo hizo de manera constante el PBI per cápita para cada uno de los casos. Lo interesante que se puede observar en el gráfico 3.10 es que, si bien se mantiene la dificultad argumentada por Wilson y Purushothaman respecto a que el poder adquisitivo de los ciudadanos de cada uno de los países no crecería abruptamente, como sí lo hicieron las tasas de crecimiento del PBI (gráfico 3.9) para el período 2000-2008, la tendencia creciente estuvo presente en estos años. Esto último adquiere mayor importancia al considerar que los ingresos a paridad de poder adquisitivo (PPA) son mayores que en términos nominales, lo que permite dar cuenta de que el crecimiento, si bien no implicó una transformación estructural profunda en la distribución del ingreso en cada uno de los países, sí implicó un aumento considerable de la capacidad de compra y ahorro de los ciudadanos del BRICS.

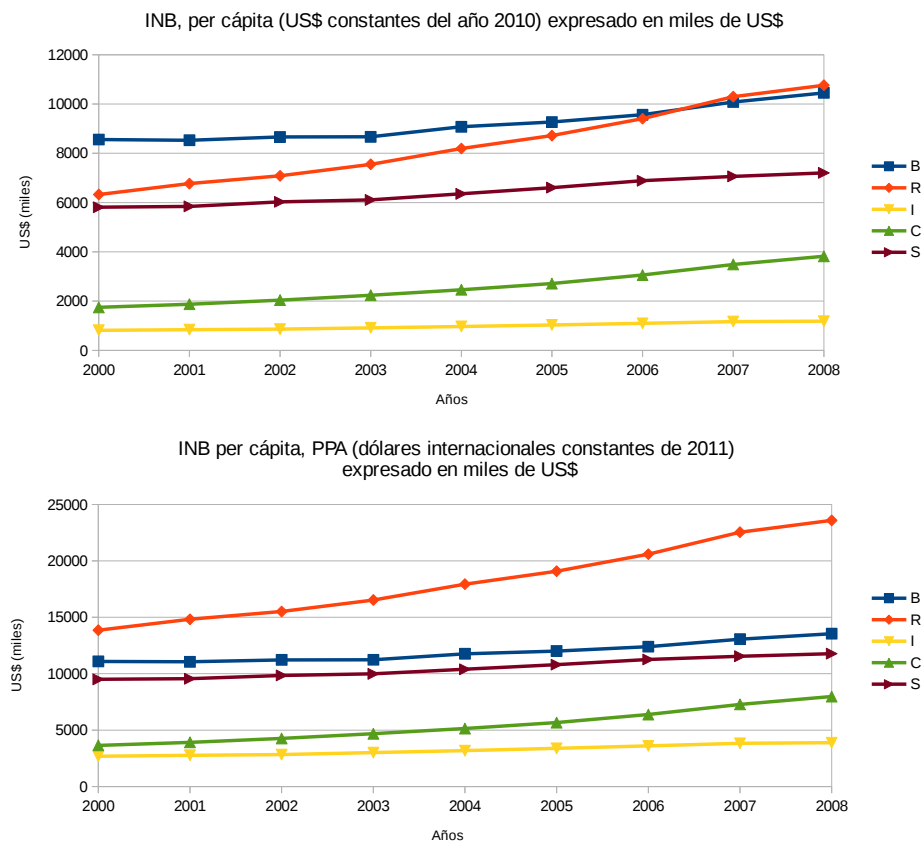


Figura 3.10: Evolución por país del INB en términos nominales y a paridad de poder adquisitivo (PPA) para el período 2000 - 2008. Fuente: elaboración propia en base a BM (2022).

En síntesis, en el trabajo de Wilson y Purushothaman se puede observar que el BRIC es un fenómeno de interés para ellos ya que les permite comprender cómo podría llegar a ser la eco-

nomía mundial en el futuro al aportar las ventajas y desventajas del grupo como posible nicho de inversiones dentro de una perspectiva de largo plazo. Para ello, construyeron un modelo económico que les permitió comparar el *BRIC* con el G6, gracias al cual lograron medir de qué forma y cuándo la economía del primero sería mayor a la de los países del G6. Sin embargo, la potencialidad de ese futuro dependía de la capacidad de los miembros del BRIC de implementar las políticas que, al entender de los autores, eran las indicadas para mantener al grupo en el «camino correcto» del desarrollo económico. El aspecto más llamativo no radicó en lo atractivas que resultaban las proyecciones, sino en la forma en que se cumplieron. Según se pudo observar en los gráficos propuestos, el desempeño conjunto de los países superó ampliamente lo proyectado por la Goldman Sachs para el período 2001-2007. Como se verá en el capítulo 5, la *performance* de los cuatro países originales del BRICS permitió que estos llegaran fuertemente legitimados a los inicios de la crisis económico-financiera del año 2008-2009.

3.2.3. Capabilities militares

En lo que a capabilities militares se refiere, se puede mantener una misma línea de comparación del BRICS en relación al G7, tal y cómo se comenzó a hacer desde los trabajos de la Goldman Sachs para el área económica. En este sentido, si bien en la figura 3.11 se puede observar que tanto el grupo de países que pertenecen al G7 como al BRICS se encuentran, en término de presupuesto destinado a gastos militares, muy por debajo de las líneas de erogación de EEUU, lo cierto es que si se observa como un todo la evolución de las capabilities militares de los países mencionados, rápidamente se puede percibir que ello no ha ido en detrimento del aumento y mejoramiento, en términos absolutos, de los recursos de los Estados en cuestión. Tal y como lo muestra la figura 3.12, varios países del BRICS (principalmente China e India) han sido capaces de demostrar una fuerte capacidad de mejoramiento integral de sus capabilities al punto tal de llegar a superar a EEUU en lo que a proporción de capabilities que tiene un país respecto del total mundial se refiere (ej. China) ².

Esta realidad, junto al mejoramiento de la relevancia económica de los países emergentes, hace que el peso relativo de los países que componen al BRICS haya mejorado, principalmen-

²Para una mayor discusión de este índice, ver el Anexo metodológico de la presente tesis.

te desde el año 2000. Tales conclusiones no solo pueden ser observadas si se consideran los indicadores en cuestión, sino también si se compara el desempeño colectivo tanto del G7 (sin EEUU) como del BRICS en relación a EEUU. En la figura 3.13 se puede ver que, tomando a EEUU como unidad de referencia para la comparación tanto del gasto militar como del CINC index, los países del BRICS han sido capaces de mejorar y aumentar las *cuotas materiales* con las que cuentan actualmente. Ello se destaca aún más si se tiene en cuenta la erosión y pérdida de posición como *potencia* experimentada por Rusia ante la disolución de la Unión Soviética. Dicho mejoramiento no sólo se ve impulsado por China, sino también por un aumento en las cuotas de India, Brasil y Sudáfrica, con un claro mejoramiento de Rusia a partir de la década del 2000.

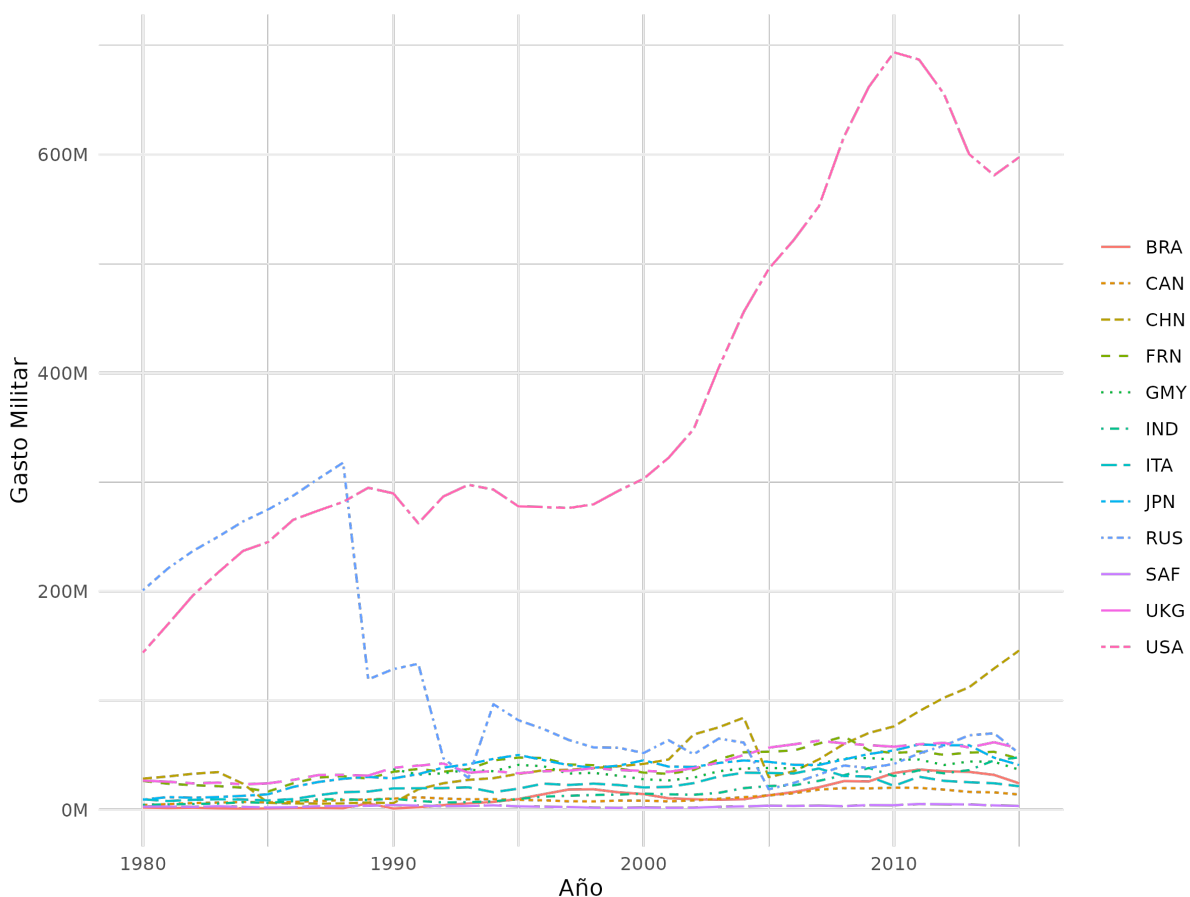


Figura 3.11: **Gasto militar en millones de dólares (2021) para el período 1980 - 2015.** Fuente: elaboración propia en base a información del National Material Capabilities (v6.0) (COW, 2023; Singer, 1987; Singer et al., 1972).

Sin embargo, de las descripciones realizadas en este capítulo sobre las características del

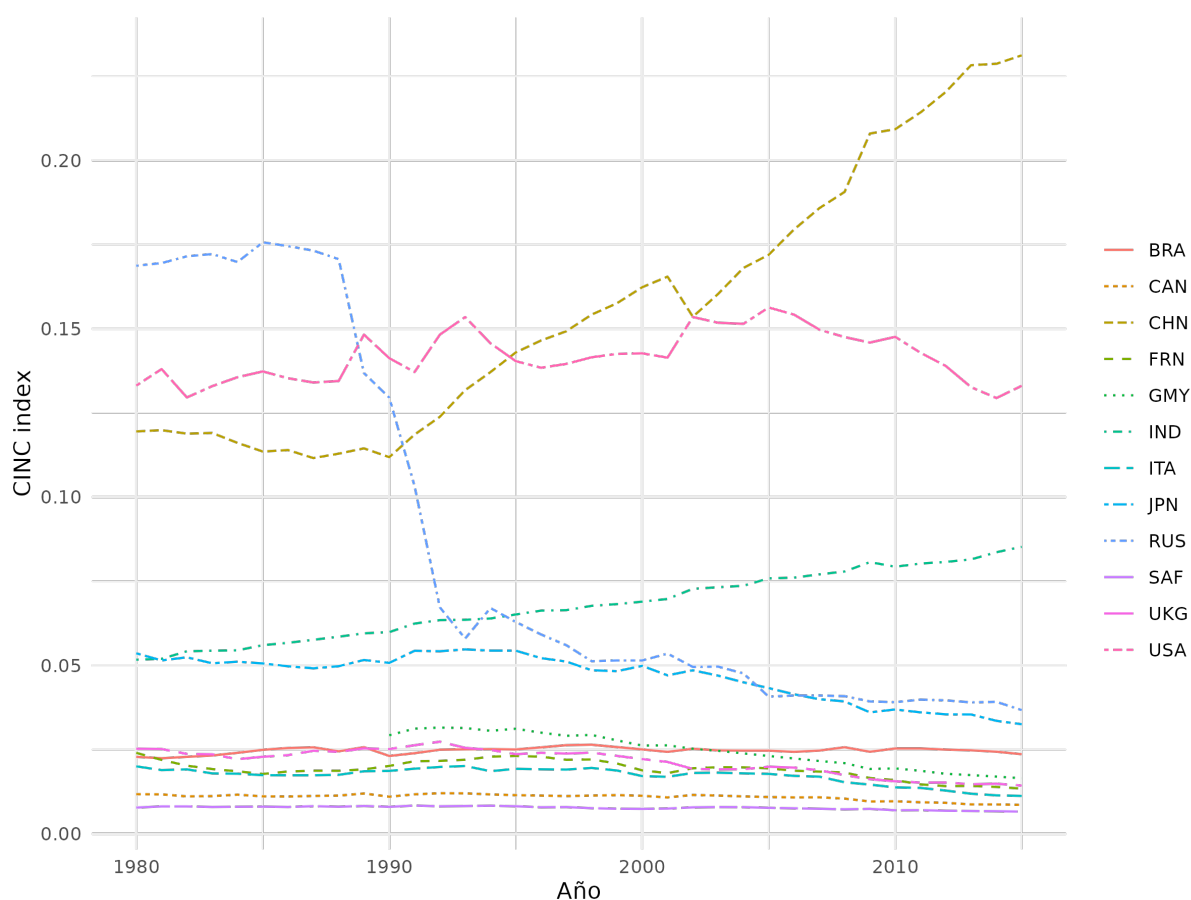


Figura 3.12: CINC Index para el período 1980 - 2015. Fuente: elaboración propia en base a información del National Material Capabilities (v6.0) (COW, 2023; Singer, 1987; Singer et al., 1972).

grupo, el punto referido a la capacidad militar es, tal vez, el que mayores diferencias presenta entre los miembros. Esto se debe a que, a lo largo de la historia de los acontecimientos mundiales y regionales propios de cada país (no es dato menor el hecho de que cada uno de ellos se ubica geográficamente en diferentes continentes), los cinco países del BRICS intervinieron de formas diversas en tales sucesos.

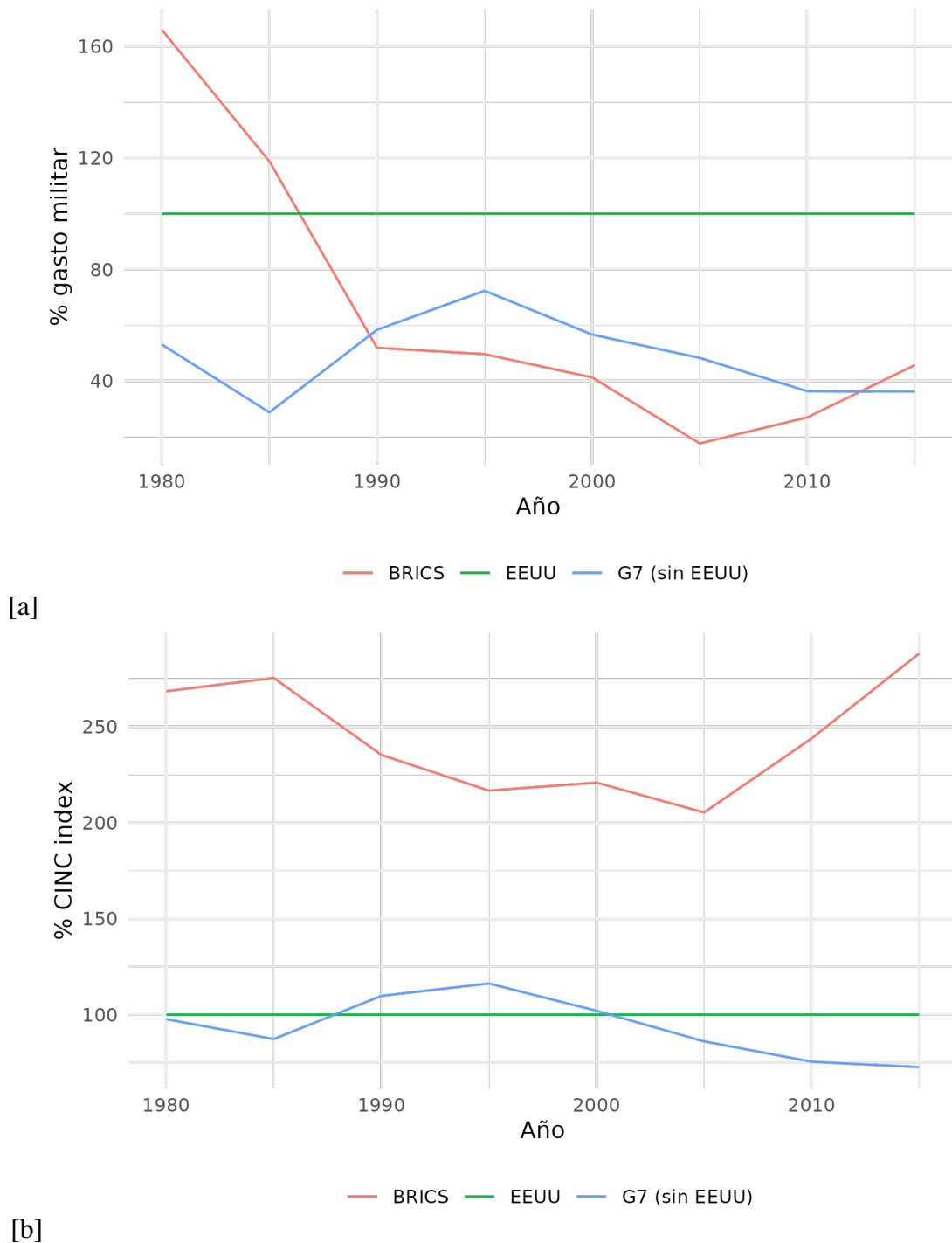


Figura 3.13: **Evolución de la capabilities militares del G7 (sin EEUU) y el BRICS** - a) Evolución del gasto militar grupal en relación a EEUU (periodo 1980 - 2015), b) Evolución del CINC index grupal en relación a EEUU (periodo 1980 - 2015). Fuente: elaboración propia en base a información del National Material Capabilities (v6.0) (COW, 2023; Singer, 1987; Singer et al., 1972).

Según el intervalo de tiempo de la historia humana que se considere, algunos de ellos actuaron en su condición de potencia, mientras que otros lo hicieron como países satélites dentro del concierto internacional. Realizar una interpretación del escenario internacional en estos térmi-

nos es propio de la perspectiva del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, la cual entiende que los países pueden ser históricamente clasificados como *centro*, *transición* o *periferia*. En el centro se encuentran aquellos países que llevan adelante la toma de decisiones y su implementación a nivel internacional (Wallerstein and Schroeder, 2005). Esto último es posible por medio de un proceso de imposición de esas decisiones, tanto a los países en transición como a los que se encuentran en la periferia, ya sea por medios coercitivos o de consenso.

Por otro lado, los países que se hallan en la periferia son países que, por sus condiciones económicas y militares, están alejados de los procesos de toma de decisión y de su implementación. Esto no quiere decir que deban ser considerados como simples aceptadores del sistema-mundo vigente para un determinado momento histórico, sino que existe la posibilidad de que esos sistemas puedan ser cambiados a partir del acontecer de ciertos eventos que ponen en jaque la estructura vigente en un período de tiempo dado. Es durante tales eventos, cuando el sistema se encuentra frente a una crisis, que los países pueden llegar a pasar de un grupo a otro. Así, existe la posibilidad de que países que en un momento determinado fueron considerados centro pasen a ocupar el lugar de transición o periferia, dependiendo cuál sea el caso. Los países considerados de transición son aquellos que se ubican en un lugar intermedio entre los países centro y los periferia. Esto último significa que no están tan alejados del proceso de toma de decisión, ya que pueden realizar algún tipo de injerencia en él, así como dentro del proceso de implementación de las decisiones. Sin embargo, la última palabra respecto de cuáles serán las acciones a realizar y de qué manera serán ejecutadas sigue estando en potestad de los países centro.

Si tomamos en cuenta las categorías conceptuales anteriores, Rusia es el único de los cinco países que llegó a ser considerado centro, debido a que no solo contó con la capacidad económica, sino también militar y política para ocupar dicho lugar en el plano internacional. En particular, esa posición se ve justificada en el orden mundial surgido con posterioridad a la Segunda Guerra, denominado Guerra Fría (1945-1991), cuando el sistema internacional pasó a estar controlado por dos poderosas hegemonías mundiales: la estadounidense y la soviética. Sin embargo, y con la definitiva caída de la URSS en la década de los noventa, Rusia perdió el protagonismo en el proceso de toma de decisiones, abandonando con ello su condición de *su-*

perpotencia. En lo que se refiere a los cuatro países restantes, se debe dividirlos en dos grupos: por un lado, China e India y, por el otro lado, Brasil y Sudáfrica.

China e India presentan una diversidad de características que no permiten pensarlos como países de centro o potencias, pero tampoco como periferia. Uno de los aspectos que se debe tener en cuenta a la hora de realizar este tipo de clasificaciones es la capacidad militar de un país. Si se parte desde este punto, se puede observar rápidamente que tanto China como India cuentan con los ejércitos más grandes del mundo, con un personal militar en actividad de 2.993.000 y 2.749.700 de personas, respectivamente (BM, 2022). Estos últimos datos, expresados en porcentajes respecto del tamaño de su población, representan, respectivamente, al 0,21 % y al 0,22 %. En la misma línea de análisis, el porcentaje del PBI destinado al gasto militar para el año 2015 muestra que los valores exhibidos por estos países (China: 2 % e India: 2,4 %) corresponden a los destinados por países o bloques regionales con destacada capacidad militar, como lo son la Unión Europea (1,5 %) o EEUU (3,3 %), llegando a superarlos en ciertos casos (BM, 2022).

En cuanto al aspecto económico, ya se desarrollaron de forma extensa en las secciones anteriores de este capítulo las características del desempeño demostrado por China e India en los últimos quince años. Desde el punto de vista de la tradición teórica realista (Snyder, 2004), estas dos capacidades, militar y económica, permitirían entender a estas naciones asiáticas como países con fuerte capacidad de injerencia, cercana, tal vez, a la que tienen los países considerados potencias. La debilidad de este razonamiento radica en que, a lo largo de la historia, tanto China como India no intervinieron en el concierto internacional de la misma forma. Vale recordar que, por ejemplo, la participación de India en la Segunda Guerra Mundial fue como miembro del ejército británico debido a que aún era colonia por ese entonces. En el caso de China, su participación activa en la guerra le valió ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, junto a EEUU, Rusia, Gran Bretaña y Francia.

Por otro lado, se encuentra el grupo compuesto por Sudáfrica y Brasil. Si comparamos a estos con China e India, rápidamente podemos observar que tienen una capacidad militar inferior. Brasil y Sudáfrica cuentan con un personal militar en actividad de 729.500 y 82.250 personas, respectivamente (BM, 2022). De esta manera, son los países del BRICS con menor

personal en las Fuerzas Armadas en términos absolutos.

Ahora bien, si se observan estos mismos valores de manera relativa al tamaño poblacional de cada uno de ellos (es decir, 0,35 % por el lado de Brasil y 0,15 % por el lado de Sudáfrica), se puede apreciar que Brasil se coloca como el segundo país del BRICS con mayor personal militar en términos relativos (0,35 %), ya que es superado en porcentaje solamente por Rusia.

Si estos países son tenidos en cuenta dentro de los límites continentales de cada uno (América del Sur para el caso de Brasil y África para el caso de Sudáfrica), los mismos son considerados referentes regionales, por lo que juegan vital papel en la consolidación de alianzas continentales (tómense, por ejemplo, los casos de la UNASUR para Brasil y de la Unión Africana [UA] para Sudáfrica).

Una importante variable de análisis a la hora de abordar a las fuerzas militares es la mayor o menor capacidad nuclear de los países involucrados. En el caso del BRICS, si bien es cierto que no todos los miembros son poseedores de armamentos nucleares, sí se puede alegar que han trabajado en pos de contar con una capacidad nuclear de importancia, apta para posicionarlos como actores relevantes en el escenario internacional. Además, un aspecto de interés es el hecho de que los cinco han llevado adelante programas nucleares bajo diferentes momentos, motivos y contextos.

En el caso de Brasil, su posición ha evolucionado en el tiempo, condicionando con esa dinámica el interés y la profundización de los diversos programas nucleares que se implementaron a lo largo de su historia. Dos fueron las principales visiones que incidieron sobre la orientación de esos programas: en primer lugar, la castrense, de corte más militarista, y, en segundo lugar, la visión institucionalista e internacionalista de Itamaraty, cancillería brasileña.

Dentro de los lineamientos de la visión castrense, el primer programa nuclear brasileño fue elaborado en el año 1975, durante la dictadura militar de Ernesto Geisel, y se estructuraba en torno de los siguientes objetivos (Cerrano, 2015, p. 33):

- Mejorar su situación de poder relativa en el sistema internacional, comenzando por ser un gran poder en la región del cono sur.
- Contrarrestar el avance de la República Argentina en materia atómica, ya que este país era considerado como un enemigo relevante dentro del escenario regional.

- Construir armamento atómico.
- Dominar la tecnología nuclear, particularmente dominar el ciclo de combustión nuclear.
- Construir un reactor nuclear.
- Obtener conocimiento específico para el enriquecimiento de uranio.

Para llevar adelante estos objetivos, el gobierno brasileño firmó con Alemania Oriental el famoso *Acuerdo nuclear de la centuria*. Sin embargo, la ambición de los objetivos planteados, como así también la poca disponibilidad de la tecnología necesaria para llevarlos adelante, hicieron que el primer programa nuclear brasileño no fuera de gran éxito. Un aspecto que sí debe ser destacado es el programa para el desarrollo de un submarino nuclear elaborado por la Marina, cuyos méritos le permitieron continuar adelante las investigaciones correspondientes más allá del rotundo fracaso del programa nuclear en general (Cerrano, 2015).

La segunda visión que condicionó los programas nucleares brasileños, la institucionalista, comenzó a tener lugar a partir del proceso de democratización iniciado en la década de los 80, lo cual representó un quiebre respecto a la forma en que se venía trabajando el desarrollo de la capacidad nuclear del país. Esta nueva visión fue ejecutada y diseñada, principalmente, por Itamaraty, en un intento de posicionar a Brasil en el plano internacional a partir de una nueva estrategia. El accionar se justificaba en el hecho de que todos los programas nucleares llevados a cabo por la dictadura habían sido de carácter secreto, por lo que era de importancia extender el proceso de democratización también hacia ellos y aumentar, así, el control civil en la materia. Otra razón es que los objetivos geopolíticos que habían motivado el surgimiento de los principales programas nucleares ya no estaban encontrando fundamento en la política exterior brasileña debido al proceso de fortalecimiento y cooperación regional impulsado por organismos internacionales como el MERCOSUR (Cerrano, 2015).

A los fines de mejorar su imagen en la materia, Brasil llevó adelante la implementación de una serie de medidas en diversos planos. En el nivel local, incorporó en su Constitución Nacional la garantía jurídica de que no se iban a desarrollar o adquirir armas nucleares. En el nivel regional, firmó junto a Argentina una serie de acuerdos nucleares, entre los que se destaca la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales

Nucleares (ABACC) en el año 1991, única de su tipo en el mundo. Por último, en el plano internacional, firmó el Tratado de No Proliferación (TNP) en 1998 y el Tratado de Tlatelolco en 1994, incorporándose, de esta manera, al Régimen de No Proliferación (RNP) vigente desde el año 1968.

Sin embargo, lo anterior no significó que Brasil aceptara de forma plena lo establecido por el régimen nuclear internacional. Cerrano (2015) entiende que el país sudamericano actuó conforme a una visión más pragmática, adecuando o no el desarrollo de su capacidad nuclear según sus intereses vigentes para un momento dado. Esta conclusión se ampara en el hecho de que Brasil puso nuevamente en movimiento el desarrollo de un submarino nuclear, el cual había sido abandonado durante el proceso de democratización.

Un submarino nuclear le permitiría garantizar la seguridad de la llamada Amazonia Azul (nombre con el que se denomina a la zona económica de exclusividad marítima brasileña), pero, principalmente, proteger los nuevos reservorios de petróleo hallados en las cuencas de Campos, Santos y Espírito Santo.

Otro ejemplo que sirve de argumento a la conclusión de Cerrano, es el hecho de que Brasil no firmó el Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación Nuclear, acuerdo que buscaba intensificar el nivel de control y auditoría de los países con capacidad nuclear firmantes del TNP. Brasil argumentó que eran los países con armas nucleares (EEUU, Gran Bretaña, Francia, etc.) los que debían realizar, en primer lugar, el proceso de desarme en tanto constituyen la instancia legitimadora ante el mundo en lo que compete a la materia, en lugar de exigir mayores niveles de rigurosidad a aquellos países emergentes que buscan desarrollarse en lo que aún se considera un bastión de fortalecimiento soberano como lo es el afianzamiento de la capacidad nuclear de un país.

A diferencia de Brasil, Rusia se caracteriza por un gran desarrollo de su capacidad nuclear, que se dio en el contexto de la carrera armamentística realizada entre la ya disuelta URSS y los Estados Unidos, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de la fuerza nuclear es de carácter indispensable para este país debido a que no solo se ampara en las diversas hipótesis de conflictos subyacentes dentro de su programa de seguridad y defensa, sino también porque el poseer armas nucleares es considerado un recurso de estatus en el escenario

internacional (Kristensen and Norris, 2016b). Particularmente, en el año 1949 la URSS detonó en un lugar remoto de Asia Central un dispositivo nuclear, lo cual dio comienzo a la Guerra Fría (BAS, 2016).

Es a partir de estos ensayos que comenzará el juego de relaciones entre EEUU y URSS, siendo muy pocos los casos en los que ambos se sentaron a negociar las condiciones en las que se llevaría adelante la carrera armamentística. El Partial Test Ban Treaty (1963) y el Strategic Arms Limitations Treaty (1972) fueron dos ejemplos de intentos infructíferos de llevar adelante un control en el desarrollo y posesión de armas nucleares. La administración de Ronald Reagan no hará otra cosa más que llevar al límite esa carrera, entendiendo que la única forma de terminar con la Guerra Fría era ganándola. En 1991, ya en un contexto de posguerra, se firmó entre EEUU y Rusia el Strategic Arms Reduction Treaty (START) con el objeto de implementar fuertes cortes a sus correspondientes arsenales nucleares.

En contra de lo establecido en el TNP, y al igual que los demás poseedores de armas nucleares (EEUU, Gran Bretaña, Francia, etc.), actualmente Rusia no está reduciendo su arsenal (ICAN, 2016). En lugar de ello, se encuentra realizando un importante proceso de modernización de su fuerza nuclear. Según Kristensen and Norris (2016b), este país tiene un *stock* de aproximadamente 4.500 ojivas nucleares asignadas para su uso por lanzadores estratégicos de largo alcance y fuerzas nucleares tácticas de corto alcance, de las cuales aproximadamente 1.800 cabezas nucleares estratégicas están desplegadas en misiles y en bases de bombarderos. Otras 700 ojivas estratégicas están almacenadas junto con casi 2.000 ojivas no estratégicas. Por otro lado, y además del arsenal militar para las fuerzas operativas, Rusia cuenta aún con 2.800 ojivas retiradas que, si bien están esperando ser desmanteladas, en su gran mayoría se muestran intactas. Todo lo anterior da cuenta de un inventario nuclear total de unas 7.300 ojivas (Kristensen and Norris, 2016b, p. 125).

En cuanto a la India, encontramos que es uno de los tres países que no ha firmado el TNP, junto a Pakistán e Israel. Este país se ha mostrado reticente a la aceptación de ese régimen de control, entendiendo que el desarrollo de armas nucleares ha cumplido un importante rol en lo que se ha llamado *diplomacia nuclear* (Bulard, 2007). Comprender el uso de armas nucleares en estos términos implica considerarlas instrumentos de disuasión dentro de un hipotético esce-

nario de conflicto. En la India, Cachemira junto al Punjab han signado la línea en torno a la cual ha girado su propio camino dentro del proceso de adquisición del armamento nuclear dados los históricos conflictos limítrofes irresolutos con China, pero en especial con Pakistán.

Ese desarrollo no fue un elemento solamente de consideración nacional, sino también de interés internacional, como lo demostraron Estados Unidos y China. En cuanto a Estados Unidos, su contribución y ayuda se justifican por la creación de un actor que sea capaz de contrarrestar el posicionamiento de China como país líder en la región. Extensamente se ha discutido en la literatura respecto al fenómeno conocido como la *excepción india*. Este se refiere al acuerdo nuclear firmado entre el gobierno estadounidense y el gobierno indio, en el que el primero se compromete con el segundo a contribuir en el desarrollo de su capacidad nuclear, permitiendo a la India que importe material nuclear para el desarrollo de electricidad. Sin embargo, no se puede negar que la transferencia de este tipo de tecnología por parte de un país con gran desarrollo nuclear, como lo es EEUU, ha permitido a la India profundizar su ya existente programa de materiales fisibles (Bulard, 2007). El punto que mayor crítica le merece al acuerdo es el haber sido firmado entre un país que es miembro del TNP y otro que no lo es (India), lo cual está terminantemente prohibido según el RNP vigente desde el año 1968.

En lo que respecta a China, su intervención en los conflictos regionales se encuentra en la venta de armas y de tecnología militar a Pakistán, lo cual ha producido una cierta desconfianza por parte de algunos sectores indios fuertemente nacionalistas (Bulard, 2007).

Sin embargo, ambas intromisiones han estado lejos de posicionar a la India como un país satélite de EEUU, como tampoco en un país en total enfrentamiento con la República Popular China.

El primer ensayo nuclear indio se realizó en 1974, cerca del límite entre Pakistán y la India, luego de finalizar la segunda guerra entre ambos. El ensayo se constituyó en un claro intento indio por disuadir cualquier otra incursión militar paquistaní en la región. En la actualidad, se estima que India posee entre 110 y 120 ojivas nucleares (Kristensen and Norris, 2015).

La República Popular China es uno de los tantos países que, al igual que Gran Bretaña y Francia, ha elaborado sus programas nucleares en un intento por posicionarse en el escenario internacional como actor de importancia y con poder para contrarrestar la capacidad nuclear

de los principales países que ya la han desarrollado. El programa chino se ha caracterizado por asegurar la capacidad de respuesta frente a un ataque nuclear externo, o lo que se conoce como *second-strike capability*, es decir, «no usar armas nucleares primero, no usarlas contra países no nucleares o en zonas libres de armas nucleares y mantener un disuasivo mínimo diseñado solo para asegurar una capacidad de segundo ataque sobreviviente» (Kristensen and Norris, 2016a, p. 205).

China comenzó a elaborar su primer programa nuclear a partir de 1968, en un marco de crecientes conflictos a nivel internacional, de los cuales la guerra de Vietnam es un claro ejemplo. El proceso de desarrollo de armas, principalmente nucleares, buscaba consolidar una capacidad militar que pudiera constituirse en instrumento de disuasión en el plano de las negociaciones internacionales. En la actualidad, se estima que China dispone de 260 ojivas, las cuales pueden ser disparadas ya sea desde tierra, aire o mar (Kristensen and Norris, 2016a).

Sudáfrica representa el caso más interesante en la materia. Este país es el único que ha emprendido de forma voluntaria y efectiva el proceso de desarme de su arsenal nuclear, realizado durante la administración de De Klerk. El desmantelamiento total fue anunciado en el año 1993. En la literatura sobre el tema existe gran disidencia respecto a cuál fue la principal motivación que tuvo De Klerk para emprender un proceso de tal magnitud.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Sudáfrica se posicionó como uno de los mayores vendedores de uranio a los Estados Unidos y el Reino Unido, gracias a sus grandes reservas disponibles del recurso. A partir de 1969, comenzó el desarrollo de sus primeros programas nucleares pacíficos, orientados, principalmente, al sector energético. Pero, a partir de 1974 y bajo la administración del primer ministro John Vorster, se dio inicio, de forma secreta, a la fabricación de armas nucleares en el país. Cuatro años después, la Y-Plant (principal centro de investigación y desarrollo nuclear sudafricano) ya era capaz de manipular el uranio enriquecido para fines bélicos. Para entonces, el gobierno ya había adoptado la decisión formal de ejecutar programas con aplicación militar. La primera bomba fue construida en 1982 y la segunda, en 1987. Para 1993, año en que De Klerk anuncia el desarme total de la capacidad nuclear sudafricana, el país había sido capaz de construir seis armas nucleares, además de disponer de una séptima que se encontraba desarmada (Babbage, 2004).

Debido a la forma secreta en que se desarrollaron los programas nucleares en Sudáfrica, es muy difícil estimar cuáles fueron los principales motivos que encontró el gobierno para llevar adelante la construcción de tales armas. Se asume que la principal motivación fue el apoyo realizado por la Unión Soviética a los diferentes sectores procomunistas en el continente africano, así como el envío de tropas cubanas a Angola, lo cual ponía en riesgo el estatus de dominio y principal país de influencia regional que ejercía Sudáfrica (vale recordar que Namibia, para ese entonces, se encontraba bajo control sudafricano).

Dentro de este esquema regional, el país más austral del continente africano había desarrollado lo que se ha dado a llamar como *blackmail strategy* (o estrategia del chantaje), a los fines de disuadir cualquier tipo de intromisión por parte de la Unión Soviética o cualquier otro país prosoviético (Babbage, 2004). Hasta 1993, Sudáfrica no negó ni reconoció la posesión de un arsenal nuclear, lo cual correspondía al primer paso dentro de su esquema de *chantaje internacional*. En caso de existir una amenaza efectiva, entraría en vigencia la fase número dos, en la que, de manera secreta, Sudáfrica le informaría a los Estados Unidos o a cualquier otro país occidental la efectiva disponibilidad de un arsenal militar nuclear, a los fines de movilizarlos a disuadir cualquier tipo de intromisión realizada tanto por la Unión Soviética como por algún país prosoviético. En caso de no funcionar este paso, automáticamente, Sudáfrica pasaría a comunicar abiertamente la posesión de armas nucleares o a realizar un ensayo nuclear subterráneo. Si esto no surtía efecto alguno, el paso siguiente sería detonar una bomba nuclear 1.000 kilómetros al sur en el océano. Como última opción, restaba la utilización de la bomba en el campo de batalla, en acto de legítima defensa (Babbage, 2004).

Muchas son las teorías que explican el proceso de desarme nuclear sudafricano. Por un lado, desde una mirada realista, se entiende que, desaparecida la URSS, principal amenaza en el escenario regional, ya no existía para Sudáfrica motivo alguno para seguir manteniendo las armas. Por otro lado, desde una visión idealista, el desarme nuclear debe ser entendido dentro del proceso de democratización conducido por la administración de De Klerk. El entonces presidente, en un intento de aumentar el prestigio internacional de Sudáfrica junto con la finalización del régimen del *apartheid*, buscó dar *buenas* señales ante la comunidad internacional de que el compromiso por la democratización no solo era asumido internamente, sino también

a nivel internacional, mediante un accionar no realizado por ningún país hasta el momento.

Sin embargo, existe una interpretación más pragmática de los hechos. [Babbage \(2004\)](#) entiende que la principal causa por la cual De Klerk emprendió semejante proceso radica en la existencia de cierta desconfianza en relación con el uso que podía llegar a realizar el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) de las armas nucleares. Por ende, la estrategia del mandatario, más que responder a un posicionamiento idealista o realista de la situación internacional, se habría tratado de un claro intento de *atar de manos* al nuevo gobierno en cuanto al desarrollo y disposición de la capacidad nuclear disponible hasta ese momento. Esto último fue llevado adelante no solo por medio del ya enunciado proceso de desarme nuclear, sino también a través de la firma del TNP, que colocaba a Sudáfrica bajo la observación de los organismos competentes en lo que respecta a regular y auditar en materia de energía nuclear.

3.3. Puntos de encuentro colectivo en la diversidad individual del BRICS

A lo largo de este capítulo, se pudo observar cuáles eran los principales puntos de encuentro y desencuentro entre los diferentes miembros del BRICS. Cuatro de los cinco países se encuentran entre aquellos con mayor población del mundo, lo cual no es un dato menor si se los compara con otros grupos de relevancia, como la Unión Europea. Por otro lado, tampoco es un detalle menor que cuatro de los cinco países también se encuentren entre los de mayor territorio del mundo, lo cual no hace otra cosa más que legitimar la utilización de palabras calificativas como *titanes*, *baleia* o *monstruos*, que hacen referencia a su tamaño demográfico y territorial, conceptos que se desarrollaran con mayor profundidad en el capítulo 5.

Según demuestra el análisis conjunto, existen una serie de problemáticas que son compartidas por los miembros del BRICS, dentro de las diversas esferas analíticas definidas en la sección 3.2 de este capítulo. En lo que se refiere al eje población, se pudo observar que, hacia su interior, el grupo presenta altos niveles de desigualdad. Este último punto se destaca aún más si se compara el coeficiente de Gini de los miembros con las medias regionales correspondientes a cada caso (tabla 3.6). Sin embargo, si se abordan desde un punto de vista de largo plazo los va-

lores presentados en materia de IDH, se puede observar que el BRICS, en conjunto, ha logrado mejorar sustancialmente su posición en los últimos 15 años en materia de desarrollo (gráfico 3.14).

Otra de las principales conclusiones la arroja la dimensión *económica* del grupo. En primer lugar, la importancia de la consideración de esa esfera dentro de un estudio del BRICS radica en que el acrónimo encuentra su nacimiento en los diversos artículos tradicionalmente publicados por la Goldman Sachs que analizan las economías regionales o mundiales. El elemento que rescataban esos trabajos es que el BRICS representaba a las mayores economías emergentes del mundo, con una proyección del crecimiento hasta el año 2050, punto en el que, efectivamente, llegarían a superar a las economías combinadas del G6. A esto se le debe sumar el hecho de que el BRICS no solo demostró contar con un potencial económico atractivo en los términos proyectados por sus autores académicos, sino que también demostró ser algo más que una especulación académica al lograr una *performance* económica capaz de superar en hasta seis puntos porcentuales el desempeño conjunto proyectado para las economías del grupo.

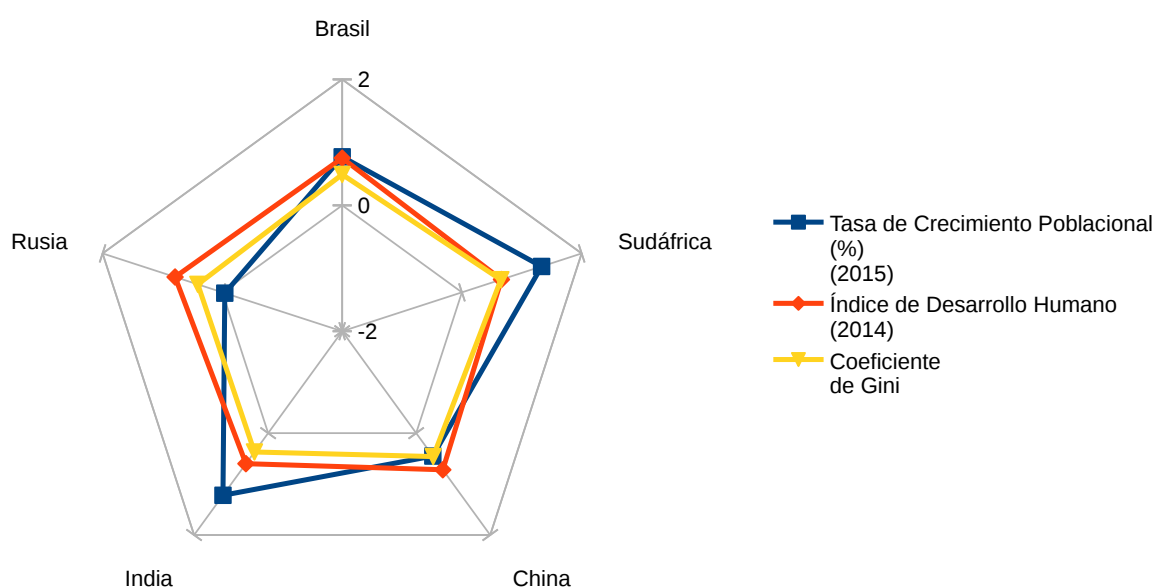


Figura 3.14: **Características poblacionales generales BRICS.** Fuente: elaboración propia en base a BRICS (2022); TWF (2022); y HDR (2022).

Por último, se encuentra la esfera definida como fuerza militar. El BRICS aglutina a tres de los ejércitos más grandes del mundo (China, India, Rusia). Si bien Brasil y Sudáfrica no cuen-

tan con el tamaño ni el desarrollo armamentístico de los restantes tres miembros, ambos países se caracterizan por ser líderes en la materia dentro de sus correspondientes continentes. En la misma línea, si se tiene en cuenta la información presentada por el gráfico 3.15, se puede observar que las diferencias dentro del BRICS, en términos relativos, no son grandes. Exceptuando el caso de Rusia, los cuatro países restantes presentan un promedio similar tanto en lo que se refiere a gastos militares en términos porcentuales del PBI como al porcentaje que representa el personal de las Fuerzas Armadas en el total de las fuerzas laborales.

Un elemento no menor para el interés de este trabajo es que todos los países del BRICS han podido desarrollar una capacidad nuclear. La literatura realista entiende que ese desarrollo, principalmente la posesión de la bomba, es visto en el ajedrez internacional como un elemento de estatus y de poder que permite granjearse el respeto y consideración de los demás actores. La capacidad nuclear entraría en escena por medio de lo que se conoce como *diplomacia nuclear*, con la que pasa a constituirse en una herramienta de disuasión ante cualquier posible conflicto internacional.

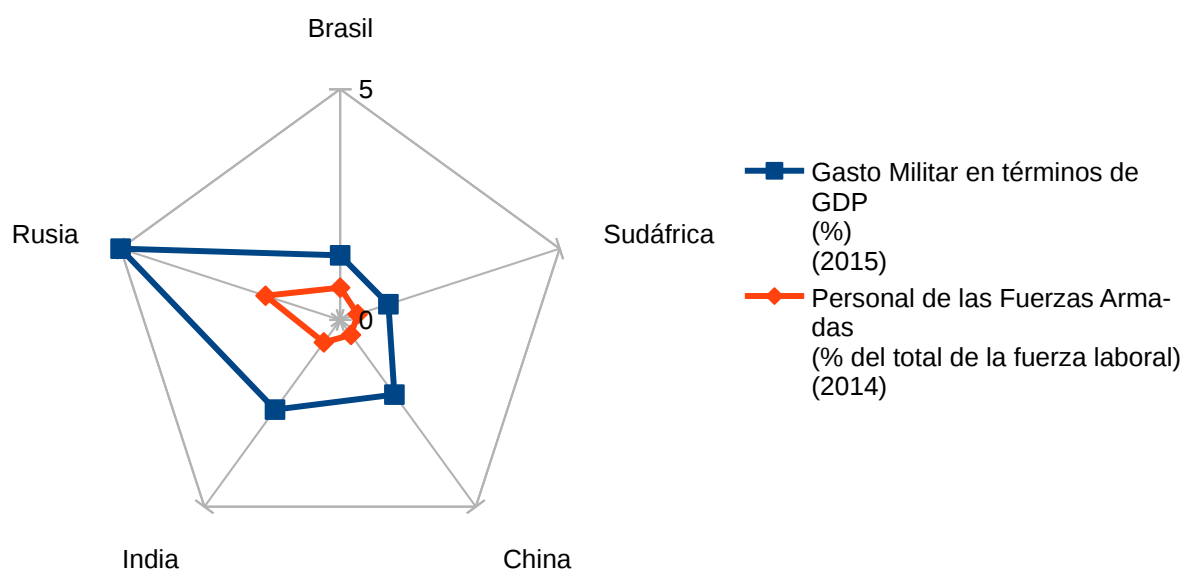


Figura 3.15: **Características militares generales BRICS.** Fuente: elaboración propia en base a [BM \(2022\)](#); y [SIPRI \(2016\)](#).

Sin embargo, cada uno de los miembros representan, individualmente, casos particulares

dentro de este punto. Brasil es el único de los cinco países que no dispone ni nunca dispuso de una bomba atómica, pero sí tuvo las ansias de contar con una flota de submarinos atómicos que le permitieran tener control y efectivo dominio de lo que se conoce como Amazonia Azul. En contraposición, Rusia es el segundo país con mayor arsenal nuclear del mundo. Esta realidad se debe a su histórica carrera armamentística contra EEUU durante el período de la Guerra Fría. En lo que se refiere a China, su desarrollo nuclear fue motivado, a fines de la década de los 60, por sus ambiciones de posicionamiento internacional; al mismo tiempo, se constituyó como un elemento de disuasión frente a cualquier tipo de ataque exterior. En lo que respecta a la India, este país llevó adelante el desarrollo de su capacidad nuclear en un marco de constante conflicto con el vecino de Pakistán. El elemento de excepción en este caso es que es uno de los pocos países (junto a Pakistán e Israel) que no han firmado el TNP. En último lugar, Sudáfrica representa un caso único en el BRICS y en el mundo: es el primer país que ha llevado adelante un desarme voluntario de su arsenal nuclear.

De esta manera, y a modo de síntesis, se puede concluir que el BRICS tiene como principal característica estar conformado por un grupo de países con: 1) altos niveles de heterogeneidad y diversidad étnica-cultural; 2) características territoriales y geopolíticas excepcionales; y 3) que se encuentra compuesto por cinco países que se han destacado en los 15 primeros años del siglo por presentarse como las máximas economías emergentes del mundo, llegando a constituir oportunidades únicas en términos de crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas.

Diferentes pero parecidos

Política exterior comparada en el BRICS

Hasta aquí, se pudo observar que existen una serie de factores endógenos que son compartidos por los países del BRICS, dentro de las diversas esferas analíticas definidas en el capítulo 3.

Sin embargo, de lo anterior no necesariamente se desprende que los países involucrados compartan los mismos objetivos en el escenario internacional y que, por ende, desplieguen un mismo accionar a los fines de conquistarlos. Desde un punto de vista teórico, de existir puntos de encuentro, estos aumentarían las probabilidades de coordinación en materia de agenda internacional, ya que se pueden establecer con mayor facilidad principios comunes para la coordinación y colaboración en determinadas áreas.

Es en este contexto de ideas, y tomando en consideración lo desarrollado en el capítulo 3, que se torna de importancia analizar cómo ha evolucionado la política exterior individual de los países miembros de BRICS durante el siglo XX y XXI. Particularmente hablando, se realizará especial hincapié en la forma en que ellos se han ido incorporando al sistema internacional. De esta manera, se podrá identificar cuáles son las cercanías (y diferencias) existentes entre

las políticas exteriores de los cinco países miembros, proveyendo, así, a nuestro análisis de herramientas teóricas que permitan comprender las posibilidades que encierra el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS.

Adicionalmente, este capítulo propone una base conceptual que facilita pensar de forma crítica la congruencia del BRICS en las agendas económico-financieras y de seguridad internacional, agendas las cuales se pondrá en discusión a lo largo de los capítulos 5 y 6. Para ello, se proponen tres ejes:

- a) *Comentarios teóricos sobre política exterior*: este eje busca revisar algunos elementos conceptuales centrales sobre la materia, que permitirán comprender el núcleo teórico-diplomático de cada una de las escuelas de política exterior de los cinco países.
- b) *Características e historia de la política exterior de los países del BRICS*: este segundo eje tiene como objetivo primario identificar y describir las principales características específicas de estas escuelas en cada uno de los países del grupo. Adicionalmente, permitirá observar continuidades y rupturas a lo largo de la historia moderna de la *foreign policy* de cada país.
- c) *Análisis conjunto de la política exterior*: este eje busca identificar los puntos de encuentro (y desencuentro) entre los países en materia de política exterior a los fines de discutir los diferentes incentivos individuales que tuvieron y tienen cada uno de los países miembros para con el BRICS y una consecuente cooperación.

En síntesis, este capítulo permitirá complementar la afirmación sugerida de que existen una serie de factores endógenos que habilitan a pensar al BRICS como un conjunto de países que contó (y cuenta) con herramientas suficientes para llevar adelante un proceso de institucionalización de sus dinámicas cooperativas.

En pocas palabras, en este capítulo se podrá ver que entre los países miembros del BRICS no solo existían coincidencias en materia demográfica, económica y militar, sino también en un conjunto determinado de objetivos de política exterior, relacionados con las instituciones y organizaciones que componen al sistema internacional. Específicamente, para comienzos del siglo XXI se podía pensar no solo en la posibilidad de que el BRICS definiera una serie de

objetivos comunes en lo que se refiere al área económico-financiera internacional (capítulo 5), sino también en torno a temáticas propias de la gobernanza internacional y la agenda de seguridad (capítulo 6).

4.1. Comentarios teóricos sobre la política exterior

El accionar de los países en el escenario internacional no es de carácter irracional. Según se adelantó en el capítulo 2, los Estados deben ser comprendidos como actores racionales, ya que son sujetos colectivos con capacidad de acción estratégica y no paramétrica; es decir, son sujetos colectivos que no toman por variables dadas y estables a los comportamientos de los demás actores del escenario internacional, sino que orientan el propio accionar hacia ellos (Acuña and Chudnovsky, 2013). Esto se debe a que son capaces de reconocer sus intereses, establecer un orden de preferencias, identificar objetivos que las operacionalicen, en términos de comportamientos, que serán accionados por medio de la utilización de diferentes recursos disponibles para el actor. De esta manera, los actores interactúan entre sí en un contexto regulado por instituciones (capítulo 2) que establecen cuáles son los comportamientos o conductas penalizadas o promovidas, cuáles son los espacios de deliberación que permiten la interacción entre los actores, cómo debe ser la negociación entre ellos en esos espacios, cómo se da el proceso de toma de decisión, cómo se realiza la implementación de la decisión tomada, cuál es el tipo de información y en qué canales circula y cómo es la relación con las autoridades o entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas.

Sin embargo, ni las instituciones ni los actores operan el *vacío*. Es decir, además de la incidencia y direccionalidad mutua sobre la cual ya se ha reflexionado en el capítulo 2, el escenario internacional se caracteriza por contar con dos características que condicionan la forma en que se da la interdependencia e interacción entre actores e instituciones.. La primera de ellas es la *anarquía*.

El concepto de anarquía, en el plano internacional, ha sido largamente discutido en la literatura (Dunne, 2014; Dunne and Schmidt, 2014; Lamy, 2014; Jackson and Sørensen, 2013c; Wohlforth, 2010; Walt, 2002; Waltz, 1979; Kissinger, 1977; Kennan, 1954; Morgenthau, 1948).

El término no se refiere a otra cosa más que al estado de ausencia de una autoridad central (por ejemplo, un *Estado internacional*), que detente la soberanía en el escenario mundial y desde la cual se puedan ejercer todos los atributos de *estatidad* asociados a esa entidad, tales como contar con el monopolio legítimo de la fuerza, necesario para exigir el cumplimiento de las normativas internacionales. Si bien es cierto que a lo largo de la historia moderna se ha buscado imputar una especie de autoridad última a ciertos organismos u organizaciones, como la Liga de las Naciones o la Organización de las Naciones Unidas, estos casos se han mostrado lejos de poder constituirse a sí mismos en un Estado internacional que reúna en su estructura la *summa potestas* internacional. Por ende, es en este contexto de ausencia de autoridad internacional última en el cual los actores interactúan entre sí y en el cual las instituciones operan, son transformadas, creadas y abandonadas.

En este punto, hay un comentario interesante que realizar. Si bien en la actualidad el escenario internacional no cuenta con una entidad estatal desde la cual se ejerza la *summa potestas*, hay literatura que sugiere la existencia de una superposición de regímenes internacionales (cuando no, muchas de las veces en disputa y contraposición entre sí), que se caracterizan (bajo estructuras más formales o informales) por buscar constituir marcos autoritativos en los cuales los Estados que son miembros puedan reducir los rasgos anárquicos del escenario mundial (Little, 2014; Hasenclever et al., 1997; Levy et al., 1995; Rittberger, 1993; Stein, 1983; Krasner, 1983).

El mayor o menor éxito de estos regímenes en sus propósitos depende de su nivel de institucionalización (Amoroso Botelho, 2014; Malamud and Schmitter, 2006; Levy et al., 1995), de la convergencia de las expectativas que tengan los actores (principalmente los Estados) para con tales regímenes (Little, 2014), pero, particularmente, del nivel de renuncia de soberanía que se haga en pos de estos regímenes (Malamud, 2011; Wiener and Diez, 1993). Cuanto mayores sean los niveles de renuncia de soberanía en entidades u órganos supraestatales, mayores serán las probabilidades de que las autoridades supraestatales puedan exigir, de manera eficiente y eficaz, el cumplimiento de las diversas normativas sancionadas en el plano supraestatal o del derecho comunitario.

Tal vez, el mejor ejemplo lo representan los procesos de integración regional. Existen casos, como el de la Unión Europea, que han sido capaces de realizar importantes renunciaciones de

soberanía en órganos supraestatales en pos de que estos cuenten con la potestad suficiente para exigir el cumplimiento del derecho comunitario (caso que se ve fuertemente reflejado en la creación de la Eurozona o de las políticas migratorias representadas bajo el Área Schengen). Siendo que, por el contrario, existen casos como el del Mercosur, que si bien han logrado diferentes resultados en materia de integración regional para sus Estados miembros, estos han mantenido bajos niveles de institucionalidad que los han convertido en regímenes que opera bajo lógicas preponderantemente intergubernamentales (Alvarez and Ramos, 2013; Malamud, 2013, 2011; Malamud and Schmitter, 2006).

El segundo elemento que condiciona tanto a actores como a instituciones lo constituyen las *ideologías, valores y creencias difundidas en el escenario internacional*. Estas últimas operan como cosmovisiones de la realidad. En tanto conjuntos de ideas y principios interrelacionados sobre el deber ser de las relaciones internacionales, buscan constituirse en marcos ideológico-normativos que estructuren y guíen las interacciones de los actores del escenario internacional o, lo que es lo mismo, y parafraseando en este punto a (Wendt, 1999, 1992), la anarquía del escenario internacional es lo que los actores piensan de ella. Si bien se puede alegar que las interpretaciones normativas sobre cómo deben ser las interacciones entre actores en el plano internacional se remontan a los tiempos de pensadores de la talla de Tucídides, Kant, Hobbes o Maquiavelo, el interés en establecer principios normativos comunes y en comprender por qué ocurren determinados procesos y acontecimientos en la arena internacional se encuentra marcado, en primer lugar, por la existencia de los Estados modernos pero, en segundo lugar y más importante aun, por las consecuencias devastadoras de la Primera Guerra Mundial (Jackson and Sørensen, 2013a; Robert and Kingsburg, 1993).

Un claro ejemplo de ello lo representan los catorce puntos de Woodrow Wilson (1918), que exponen los principios normativos que debían guiar el accionar de los Estados modernos una vez acabada la Gran Guerra, con lo que tiene lugar, así, el nacimiento de lo que se ha dado a conocer como idealismo o, al decir de Jackson and Sørensen (2013a,b), el liberalismo utópico. Vale destacar que es en este documento donde encontrará una de sus principales fuentes de inspiración normativa la Liga las de Naciones. Será dentro de este esquema que se configuren conceptos como el de la *seguridad colectiva*, el cual se refiere a un arreglo institucional en el

que cada Estado del sistema acepta que la seguridad de uno es la preocupación de todos y se esfuerza por unirse en una respuesta colectiva a la agresión (Robert and Kingsburg, 1993, p. 30).

Rápidamente, se puede concluir del ejemplo anterior que estas ideologías, valores, creencias y principios inciden constantemente en el accionar de los Estados (como así también en los demás actores internacionales del escenario) y pueden cristalizarse en diferentes esquemas institucionales, órganos u organizaciones internacionales que contribuyen a reproducirlos por medio de su puesta en funcionamiento (Ikenberry, 2014, 2001; Morlino, 1985). De igual manera, estas ideas se encuentran en constante puja entre sí, siendo el mejor ejemplo de sus transformaciones el paso de los enfrentamientos ideológicos del mundo bipolar hacia el *fin de la historia* (Fukuyama, 1992), expresado en el unipolarismo estadounidense luego de la caída del bloque soviético. Eso no significa que cualquier ideología, valor o creencia difundida en el escenario internacional, necesariamente, constituye una institución internacional, pero sí vale destacar que toda institución internacional no es otra cosa que la cristalización de los procesos políticos, sociales y económicos del tiempo y lugar en el que surgieron.

En este contexto de ideas, la *política exterior*, como política pública que es, remite al posicionamiento frente a una cuestión socialmente problematizada de la agenda internacional que adopta un Estado en particular, el cual se encuentra estructurado en torno a sus características históricas, geográficas, étnicas y culturales particulares como así también por las lógicas internacionales imperantes (ya sean históricas o coyunturales) mencionadas. Por ende, se parte de la consideración de que el comportamiento de los países en el escenario internacional no debe ser entendido de forma aislada de los procesos internos que los atraviesan, como tampoco de los fenómenos que acontecen a nivel internacional (Gourevitch, 2007, 1993; Moravcsik, 2010, 1997).

Tres son las características domésticas que aquí se destacan como centrales para comprender el diseño de una política exterior: percepción de los líderes estatales sobre el escenario internacional; relación entre Estado y sociedad; rol proyectado del Estado en el escenario internacional.

En primer lugar, tenemos la *percepción de los líderes estatales* sobre el escenario internacional, la cual remite a la idea de que los líderes políticos de un país son una importante variable

explicativa de la política exterior, particularmente por cómo entienden y comprenden la distribución de poder en el escenario internacional. De esta manera, «no hay una única cuenta objetiva de la distribución del poder; más bien, lo que importa es cómo los líderes estatales obtienen una comprensión de la distribución de poder» (Dunne and Schmidt, 2014, p. 106). Este argumento es de importancia ya que parte de la idea de que los Estados no necesariamente deben contar con un mismo interés, sino que pueden mutar (y muy probablemente lo hagan) según cambian sus líderes a lo largo de la historia. Se les atribuye peso explicativo a los líderes, específicamente a los poderes ejecutivos, por el hecho de que es en ellos que se suele concentrar la figura de jefe de Gobierno y la de jefe de Estado.

Claramente, este es el caso de los regímenes presidencialistas, en los que ambas competencias se encuentran concentradas en la figura del presidente de la nación. Si bien es cierto que en regímenes parlamentarios la división entre ambos está dada (quedando, por un lado, la autoridad cabeza del gobierno y, por el otro, la autoridad representante de la soberanía), eso no ha impedido que, en determinados casos, algunos primeros ministros centralizaran en su figura, y de manera considerable, el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

En segundo lugar, tenemos a la *relación entre Estado y sociedad*. En esencia, este factor remite a cómo son las interacciones entre ellos en lo que respecta a cuestiones socialmente problematizadas en materia de relaciones internacionales, y cómo la sociedad termina incidiendo sobre la política exterior final. En este punto, resulta clave recordar el argumento de Putnam (1988) sobre el juego de los dos niveles. En el trabajo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, Putnam recupera la importancia de la política doméstica como variable explicativa entre la distribución de poder en el plano internacional y la política exterior de un país dado, partiendo de la idea de que los líderes deben operar en dos planos de negociación diferentes: el doméstico y el internacional. Si bien las negociaciones en el escenario internacional son conducidas por las autoridades estatales (en el plano político, por los poderes ejecutivos; en el plano burocrático, por las demás partes del gobierno), los intereses y preferencias surgen de las circunstancias domésticas y es en el siguiente nivel donde son usadas como base para la negociación con los demás actores internacionales.

De esto último se desprende que no hay una unidireccionalidad en la elaboración de la políti-

ca exterior, sino más bien un intento de explicitar las interacciones entre los planos domésticos, internacionales y los Estados, desechando, con ello, la idea de que los Estados son bolas de billar que se encuentran cerradas y homogéneas hacia su interior (Moravcsik, 2010, 1997; Jackson and Sørensen, 2013a).

Por último, el *rol proyectado del Estado en el escenario internacional* se refiere al posicionamiento que las autoridades estatales y gubernamentales han dado y buscan dar al propio Estado en la arena internacional. En este punto, es relevante considerar cuáles han sido los anteriores desempeños del Estado en la materia, ya que inciden, entre otras cosas, en las expectativas de acción internacional estatal que tengan la sociedad y los demás actores del plano internacional para con el Estado frente a determinados acontecimientos. Un muy buen ejemplo de ello es la neutralidad argentina sostenida en ambas guerras mundiales (Ciria, 1986; Potash, 1985; Toynbee, 1965). Adicionalmente, se refiere a la idea de identidad que desde el Estado se busca representar y reproducir en el escenario internacional. Un caso que permite ejemplificar este punto lo representa la política exterior de Sudáfrica desplegada por De Klerk (mencionada en el capítulo 3) a los fines de mejorar, por medio del desarme de su armamento nuclear, la imagen internacional negativa del país dejada por el *apartheid*, con lo cual se constituyó en el único país en la historia que desarmó su arsenal nuclear. Otro claro ejemplo lo representan los casos de Brasil y Canadá que, según explican Pereyra Doval (2013) y Thérien and Mace (2013), hicieron de la constitución de una identidad propia el camino a partir del cual diferenciarse, desde un comienzo, del resto de países y encontrar para sí un rol específico en las relaciones internacionales.

Las tres características anteriores encuentran sus especificidades no solo en las combinaciones históricas que se pueden dar entre ellos, sino también como resultado de las mediaciones y características que les da el régimen político. Aquí, se entiende por *régimen político* al conjunto de (Orlandi and Zelaznik, 1996; Morlino, 1985):

- Estructuras de autoridad.
- Normas y procedimientos (formales e informales) que regulan tanto la toma de decisiones y su aplicación como las formas de designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad.

- Ideologías, valores y creencias cristalizadas en las estructuras, normas y procedimientos del régimen.

En este contexto de ideas, la *estructura de autoridad* no se refiere a otra cosa más que al gobierno de un determinado país. En un sentido amplio del concepto, aquí, se entiende por gobierno al conjunto de sujetos con poder de autoridad y de órganos políticos del Estado a los que, institucionalmente, les está confiado el ejercicio, administración y control del poder político (Orlandi and Zelaznik, 1996). Es decir, el gobierno se refiere tanto a las estructuras de autoridad como a los sujetos con poder de autoridad encargados del proceso de toma de decisión que posee un régimen político de un sistema político dado.

Necesariamente, el tipo de gobierno incide en el diseño (e implementación) de una política pública, ya que toda forma de gobierno se refiere a una fuente de legitimidad, a una forma de estructurar al poder ejecutivo y a la relación entre las diferentes estructuras de toma de decisiones, en especial a la relación entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. De esta manera, dado que los regímenes democráticos se caracterizan por encontrar su fuente de legitimidad en el voto y en el establecimiento de una estructura de autoridad con un poder ejecutivo (ya sea en su versión presidencialista o parlamentarista) limitado institucionalmente por otros órganos de contralor, como lo son el poder legislativo y el poder judicial, se espera que en democracia la participación de los actores sociales del país tenga una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior (Simpson, 2010; Moravcsik, 1997; Robert and Kingsburg, 1993; Kratochmil, 1989; Keohane, 1989).

En cambio, para los regímenes autoritarios, dado que no existe ningún tipo de contralor que examine cómo son tomadas e implementadas las decisiones, ya que todo queda supeditado a la concentración del poder político en la autoridad de un dictador o líder autoritario, la política exterior del régimen en cuestión se encontraría atada enteramente a los designios de quien ejerza el poder y sin posibilidad, por parte de la sociedad civil o de los demás actores sociales nacionales, de realizar discusiones en torno a ella.

Pero, como se verá en los casos que se presentan más adelante, dado que la política exterior se ve incidida no solo por el tipo de relación existente entre el Estado y la sociedad, sino también por la percepción del escenario internacional que tengan los líderes y por el rol pro-

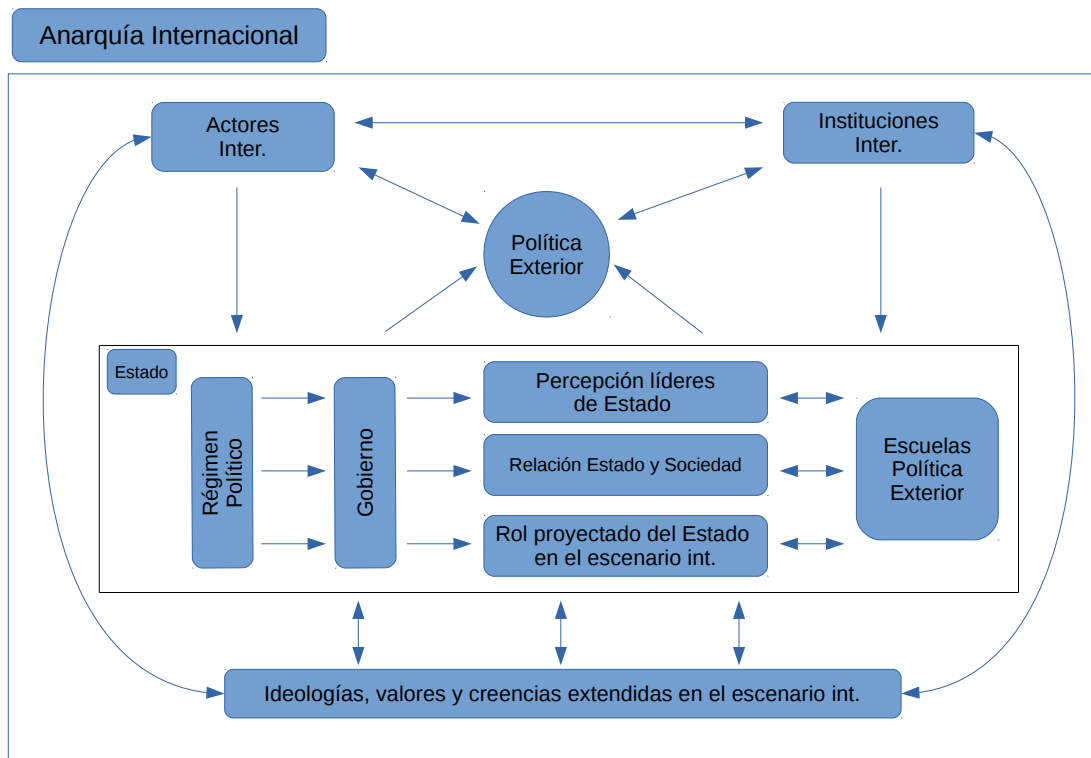


Figura 4.1: ¿Qué factores inciden sobre la política exterior y hacia quién está destinada?. Fuente: elaboración propia.

yectado del Estado que se busque consolidar, acontece, para los países seleccionados, que el doble juego de Putnam (1988) no ocurre en los términos sugeridos, incluso en aquellos países en los que existen regímenes democráticos. Al mismo tiempo, si bien existe literatura que prevé que los países con regímenes autoritarios busquen reproducir en el escenario internacional las mismas lógicas de poder que tienen en materia de política doméstica (Armijo, 2007), en el caso del BRICS se observa que los países involucrados optaron, en primera instancia, por evitar la discusión sobre determinadas problemáticas (tales como los derechos humanos), pero no pretendieron, de manera explícita, reproducir esas lógicas autoritarias en las diferentes instituciones y organizaciones internacionales. Más bien, asumieron el objetivo de tornarlas más multipolares, representativas y deliberativas, con la intención de poder balancear las cuotas de poder de los países involucrados en los procesos de toma e implementación de las decisiones a nivel internacional.

Un claro ejemplo de ello lo representa el hecho de que, a lo largo de las *Declaraciones* fir-

madras por el BRICS (BRICS, 2019a, 2018, 2017a, 2016, 2015f, 2014c, 2013b, 2012b, 2011c), se realizó una afirmación expresa en favor de Brasil, India y Sudáfrica, en relación con sus intenciones de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a los fines de que estos países pudieran ser incorporados a ese órgano.

Para el caso del BRICS en particular, como se verá hacia el final del capítulo, la principal fuente de controversia entre los países miembros vendrá de la mano de cuestiones históricas irresolutas (por ejemplo, conflictos territoriales o disputas geopolíticas por la hegemonía en las correspondientes regiones), pero no en relación al tipo de régimen político o del color partidario gobernante para un determinado momento histórico. Más aún, se buscará utilizar la experiencia BRICS como ejemplo de la posibilidad de constituir instituciones internacionales que comprendan a países de diferentes orígenes y recursos, pero que, al mismo tiempo, permitan llevar adelante procesos de toma e implementación de decisiones por medio de lógicas multipolares, deliberativas y representativas.

En consecuencia, los Estados van adoptando diversas acciones frente a determinados contextos, los cuales van estableciendo o sentando antecedentes. Estos antecedentes actúan como marcos de referencia frente a contextos sucesivos que, a su vez, actúan como guías en el proceso de toma de decisiones a la hora de diseñar y ejecutar diversos planes de acción. Como resultado, los Estados se encuentran signados por diferentes tradiciones de pensamiento, en materia de política exterior, que condicionan el posicionamiento de un país para un período histórico particular. A estas tradiciones de pensamiento y acción diplomática aquí se las define como *escuelas de política exterior*.

Con el tiempo las interpretaciones y posturas pueden ser abandonadas para dar paso a otras tradiciones que determinen una nueva estrategia de posicionamiento en la arena internacional. Vale considerar que la historia de las escuelas de política exterior de cada país también condiciona la plena realización (o no) de una determinada estrategia, ya que, si bien una tradición puede dejar de ser dominante en el marco de un determinado gobierno, ello no impide la posibilidad de que continúe condicionando a la estrategia internacional presente del país. Todo lo anteriormente mencionado se encuentra resumido en la figura 4.1.

4.2. Características e historia de la política exterior de los países del BRICS

En esta sección se buscará describir las principales características de las diversas escuelas de política exterior predominantes en cada uno de los países miembros del BRICS. Como se verá a continuación, estas han sido alteradas, adaptadas, transformadas y redefinidas a la luz de los procesos, hechos, actores y gestores gubernamentales (tanto internos como externos), que se han visto involucrados en la constitución y despliegue de un determinado comportamiento internacional para cada país a lo largo de su historia. La intención aquí es dar cuenta de las continuidades y rupturas a los fines de identificar cuáles son los puntos de encuentro y desencuentro entre los países del BRICS, prosiguiendo, de esta manera, con la descripción de los factores endógenos al grupo que facilitaron su proceso de constitución.

4.2.1. Brasil

En términos históricos modernos, la República Federativa del Brasil es el único país del BRICS que proyectó su actividad en el escenario internacional habiendo resuelto todos sus conflictos limítrofes con los países de su región en el año 1930. Este no es un detalle menor dado que condicionó el tipo de objetivos considerados como centrales a realizar en el contexto mundial ya que le permitió enfocar su política exterior hacia objetivos diferentes. Al decir de [De Seixas Corrêa \(2007\)](#), la política exterior brasileña atravesó tres grandes momentos: a) delimitación; b) consolidación; y c) desarrollo del espacio territorial.

El primer período se extiende desde el Tratado de Tordesillas en 1594 hasta la radicación de la corona portuguesa en territorio brasileño en 1808. En lo que a la consolidación del espacio territorial respecta, esta tiene lugar durante la gestión de José Maria da Silva Paranhos Junior, *Barón de Río Branco* como ministro de Asuntos Exteriores, entre 1902 y 1912. Por último, una vez garantizado el control sobre el espacio territorial, Brasil pudo reorientar su política exterior hacia otros objetivos en el escenario internacional, relacionados con el desarrollo del espacio territorial, iniciado alrededor de 1930 y que se extiende hasta la actualidad.

Ya sea por vías diplomáticas o por las armas, desde mediados del siglo XVIII Portugal buscó

definir claramente sus límites territoriales a los fines de consolidar su posición en el continente sudamericano. Un claro ejemplo de ello lo representan los Tratado de Madrid (1750) y el Tratado de San Ildefonso (1777), celebrados ambos entre la Corona portuguesa y la española a los fines de zanjar definitivamente varios de los conflictos territoriales existentes por ese entonces entre ambos reinos. A ellos se debe sumar el Tratado de Viena (1815), que resolvió el problema limítrofe existente entre Brasil y Francia en lo que se refiere a las Guayanas Francesas. Todos estos tratados son de importancia ya que será sobre esta base que se dará el reconocimiento territorial brasileño en el Tratado de Paz y Alianza entre Brasil y Portugal (25 de agosto de 1825) de territorios ya ratificados bajo la constitución brasileña de 1824 ([Mendonça, 2013](#)).

Otro hito de importancia en el proceso de consolidación territorial de Brasil lo representó la cuestión de Amapá, ya que marcó la entrada en Itamaraty (hasta su muerte) del *construtor do mapa do Brasil* moderno: el Barón de Río Branco ([Barnabé, 2014](#); [Bueno, 2012](#)). El límite definitivo entre la República Federativa del Brasil y la República de Cunani (también denominada República Independiente de Guayana) provino de una serie de mediaciones que comenzaron a fines del siglo XIX, luego de los enfrentamientos armados en el río Calçoene (1894) entre fuerzas brasileñas y franco-guayanas. En 1897 se acordó por el arbitraje del presidente del Consejo Federal Suizo, Walter Hauser. En este acontecimiento se destaca el trabajo realizado por el *Branco* ([2008](#)), (encargado de la cuestión en 1898), cuyos argumentos se encuentran expresados en sus memorias *A questão de limites entre o Brasil e a Guiana Francesa (1899-1900)*.

La sentencia arbitral fue dictada el 1 de diciembre de 1900 y estableció que el límite se constituyera siguiendo el recorrido del río Oiapoque; de esta manera, se muestra que la sentencia fue favorable para Brasil ([Miyahiro, 2016](#)). Adicionalmente, una de las principales consecuencias de estos acontecimientos fue el hecho de que el Barón pasó a constituirse en el encargado de la dirección de asuntos exteriores (1902-1912), dado el éxito demostrado en el proceso de negociación.

En lo que a los límites territoriales con los países rioplatenses respecta, estos fueron establecidos en diferentes etapas. Producto de la invasión realizada por el *Barón de la Laguna*, Carlos Frederico Lecor, en 1824 se dio comienzo a la guerra entre el Imperio del Brasil y la incipiente República Argentina. Esta se extendió entre los años 1824-1828 y terminó con la declaración

de independencia de la Banda Oriental. Asimismo, luego de la guerra del Paraguay, librada entre este país y la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay), Brasil obtuvo de la contienda amplias extensiones de territorios que fueron establecidos definitivamente luego del Tratado de Paz de 1872.

Por último, se encuentra la cuestión de las Misiones. Este conflicto territorial había sido discutido varias veces entre las Coronas española y portuguesa, siendo sus expresiones más famosas en la materia el Tratado de Madrid (1750) y de San Ildefonso (1777). Sin embargo, la cuestión no quedará zanjada hasta 1895, cuando tenga lugar el laudo del presidente estadounidense Stephen Grover Cleveland. En la disputa tomó participación el *Barón*, cuyos principales argumentos fueron en favor de los intereses de Brasil, expresados en su obra titulada *A questão de limites entre o Brasil e a República Argentina* (Branco, 2012). Siguiendo lo expresado en ese laudo, los límites fronterizos quedaron establecidos por los ríos Pepirí Guazú y San Antonio.

En cuanto a la Amazonía, Perú fue uno de los países que mayor cantidad de territorio perdió frente al expansionismo brasileño. El primer antecedente de ello lo representa el acuerdo limítrofe firmado entre Brasil y Bolivia en 1867, por medio del cual se dividieron los territorios peruanos comprendidos entre los ríos Yavarí y Madeira. Con posterioridad, luego de una serie de avanzadas brasileñas, tanto militares como demográficas, sobre la guarnición peruana de Amuheya entre los años 1902-1908, Brasil y Perú fijaron definitivamente sus límites mediante el Tratado Velarde-Río Branco, que se vería complementado con posterioridad, en 1909, por el Tratado Polo-Sánchez Bustamante (este último firmado entre Perú y Bolivia). Por su lado, los límites con Colombia fueron fijados a través de los pactos de 1853, 1907 y 1928, siendo este último uno de los de mayor importancia, ya que le otorgó a Colombia el derecho de navegación del río Amazonas.

Respecto a Bolivia y el territorio de la Amazonía, el principal conflicto limítrofe entre ambos países lo representó la cuestión del Acre, región amazónica rica en árboles de caucho, razón por la cual resultaba de interés, para los gobiernos involucrados, contar con el control territorial efectivo sobre esas tierras. Frente a ello, el gobierno boliviano ocupó la región, ocasionando con su accionar la declaración de independencia de lo que se dio a conocer como el Estado Independiente de Acre, en 1899, por parte de la población brasileña asentada en la región. Este

Estado solo existió hasta 1900, año en que el ejército boliviano logró hacerse nuevamente con el dominio del territorio. Sin embargo, los levantamientos se volverían a dar a partir de 1901, cuando el gobierno boliviano arrendó la explotación de las reservas de caucho al Sindicato de Bolivia (o, por su nombre en inglés, The Bolivian Syndicate of New York, empresa estadounidense dedicada a la explotación del caucho en territorio boliviano). Será recién a partir del Tratado de Petrópolis de 1903 que se dará fin a la escalada en el conflicto entre las fuerzas bolivianas, acreanas y brasileñas por medio de una rectificación de la frontera. De este modo, Acre pasó a formar parte de Brasil por el pago del equivalente a dos millones de libras esterlinas de la época y la construcción del ferrocarril Madeira-Mamoré.

En consecuencia, se puede afirmar que desde 1930, y una vez resueltas las disputas territoriales, la agenda internacional brasileña no buscó priorizar el desarrollo de una capacidad militar nacional que le permitiera ampliar una ambición imperialista sobre el territorio continental, sino que, más bien, pretendió orientarse hacia la búsqueda de un desarrollo económico nacional que le posibilitara constituirse en una *liderança* regional. En este contexto de ideas, se establecen tres de los principales pilares en materia de política exterior de Brasil: 1) la abstención en los asuntos domésticos de los países; 2) el establecimiento de esfuerzos para garantizar la estabilidad política de la región; 3) la búsqueda de liderazgo en el subcontinente, sin implicar con ello una imposición de la autoridad brasileña sobre los Estados vecinos o una intención expansionista (Barnabé, 2014; Bueno, 2012).

Estos pilares reflejan claramente la intención por parte del Barón de Río Branco de constituir una nueva agenda de política exterior para el país ya que, como bien lo definió el ex embajador Luiz Felipe de De Seixas Corrêa (2012), una vez constituido el mapa de Brasil, su programa pasaba a centrarse en la constitución de una unión y amistad entre los países sudamericanos.

Al decir de Barnabé (2014), las dos mayores realizaciones del Barón fueron, por un lado, resolver la cuestión limítrofe de Brasil. Esto, por el otro lado, posibilitó reorientar la política exterior hacia otras problemáticas internacionales teniendo en cuenta las oportunidades económicas del momento, especialmente en lo que se refería a los atractivos incentivos económicos ofrecidos por Estados Unidos respecto a la producción del café. Tan es así que las tres perspectivas que aquí se tendrán en consideración como escuelas de pensamiento tradicionales en materia de

política exterior brasileña remiten a tres formas distintas en las que se pensó el rol del escenario internacional dentro del proceso de consolidación de un modelo de desarrollo determinado en el país lusoparlante y teniendo en cuenta cuál era el modelo más adecuado a los fines de poder insertarse plenamente en él. De esta manera, las tres escuelas de pensamiento aquí consideradas son: desarrollismo, neoliberalismo y neodesarrollismo.

Desarrollismo (1930 - 1970)

Para esta escuela, el concepto *desarrollo* será la línea conductora de la política exterior brasileña. Los elementos teóricos aquí presentes encuentran principal fuente en lo trabajado por autores como Raúl Prébisch y Hans Singer. Esta es una perspectiva que surge a comienzos de 1940, con el objetivo de criticar el modelo de desarrollo agroexportador predominante en América Latina. El desarrollismo (o estructuralismo económico) busca proponer un modelo económico alternativo que permita pensar un desarrollo autónomo, al tiempo que autóctono, en el continente por medio de un abordaje estructural de las economías locales.

En términos económicos, el desarrollismo realizaba un análisis histórico-estructural de las relaciones económicas entre las potencias mundiales y los países latinoamericanos. Estas relaciones eran explicadas en términos de explotación por parte de las economías desarrolladas respecto de los países de Latinoamérica, entendiendo que las imposibilidades de *desarrollarse* encontradas por ellos se debían a las relaciones de dependencia establecidas por la división internacional del trabajo entre el centro y la periferia.

De esta manera, el sistema internacional se encontraba dividido entre, por un lado, el centro, compuesto por los países desarrollados (con economías predominantemente industriales), y por el otro lado, la periferia, compuesta por países subdesarrollados (con economías predominantemente agroexportadoras). Según la teoría Prébisch-Singer, esta división del trabajo estaba lejos de realizar el clásico precepto teórico ricardiano respecto de las *ventajas comparativas* entre países dentro del comercio internacional. Por el contrario, daba lugar a lo que los autores dieron en llamar «proceso de deterioro de los términos de intercambio». Es decir, de mantenerse estables en el tiempo los volúmenes de exportación de las materias primas de un determinado país, su capacidad de compra (también denominada *capacidad de importación*) se vería redu-

cida (Prébisch, 1950, 1949). El deterioro surge principalmente por los cambios experimentados por los precios de los *commodities*, por un lado, y por los bienes y servicios industriales, por el otro, ya que los primeros tienden a crecer menos que los segundos.

Las razones que explican la caída de los precios en los *commodities* son variadas, siendo una de ellas la elasticidad ingreso de la demanda. Se conoce como elasticidad ingreso de la demanda de un determinado bien al cambio porcentual experimentado por esa demanda en relación con los cambios porcentuales que experimenta el ingreso. Una primera explicación, según Prébisch, es que, en los países en desarrollo, la elasticidad ingreso de la demanda es menor a la de los bienes importados (Prébisch, 1950, 1949). Es decir, los aumentos percibidos en el ingreso de los ciudadanos en países desarrollados no serán acompañados con crecimientos del mismo porcentaje en la compra de materias primas a los países en desarrollo. Mientras que, en el caso de los países en desarrollo, un aumento del ingreso implica un aumento de la compra de bienes y servicios importados. El resultado final de esta relación es un saldo negativo en la balanza comercial de los países en desarrollo.

Una segunda explicación es el aumento de la productividad de las materias primas, generado por la producción simultánea de un mismo producto por parte de varios países latinoamericanos (ejemplo claro de ello es el café o, más recientemente, la soja), lo cual contribuye a la caída internacional del precio de tales *commodities*. Junto a este último punto se encuentran los aumentos de productividad relacionados a las mejoras tecnológicas, que no solo contribuyen al aumento de la productividad de un determinado producto, sino también a que ciertos *commodities* dejen de ser atractivos de explotar debido a que se ha generado un producto sintético capaz de reemplazarlo, como fue el caso del caucho.

Prébisch encontraba una tercera explicación en las diferencias estructurales de los mercados de trabajo de los países periféricos. Estos presentaban ingresos más bajos en comparación a los países centrales, lo que impedía la retención y consumo de las materias primas en el mercado interno en las periferias, siendo que todo lo producido en el sector primario se destinaba a la exportación (Prébisch, 1950, 1949). Como resultado, se contribuía a la caída generalizada de los precios de las materias primas exportadas. Una cuarta explicación es la existencia de ciclos económicos amplios dentro de las economías latinoamericanas respecto de las economías

centrales, en los que los períodos de gran crecimiento económico se encuentran relacionados a fuertes crecimientos en los precios de los *commodities* debido al aumento de su demanda en los países desarrollados. Sin embargo, ante la disminución de la demanda por parte de los países centrales, la caída de los precios ocasiona que las economías latinoamericanas se sumerjan en profundos períodos de crisis, ya que no existen mecanismos institucionales que frenen esas caídas.

Todos los argumentos anteriores explican el hecho de que los países en desarrollo, a los fines de mantener en equilibrio sus balanzas comerciales, debían producir mayor cantidad de bienes y servicios primarios para poder adquirir la misma cantidad de productos industriales. Con ello, se profundizaba una relación de dependencia de las economías periféricas respecto de las centrales que imposibilitaba a las primeras adquirir un desarrollo industrial autónomo (Briceño-Ruiz and Rivarola Puntigliano, 2017; Pereyra Doval, 2017).

En términos del rol de Brasil en el escenario internacional, el desarrollismo se encontraba dividido en dos perspectivas: *globalistas*, por un lado, y *americanistas*, por el otro. Cada una de ellas predominó en distintos momentos históricos y ambas tuvieron como principal diferencia el posicionamiento que adoptaban frente a las relaciones bilaterales con EEUU. Adicionalmente, las dos perspectivas surgieron como diferentes respuestas a cómo llevar adelante la reorientación pretendida por el Barón de Río Branco, que había buscado un redireccionamiento del centro de referencia internacional desde el Reino Unido ¹ hacia Estados Unidos (De Seixas Corrêa, 2012; Pereyra Doval, 2013; De Seixas Corrêa, 2007).

En lo que a los globalistas se refiere, las relaciones económicas que el gobierno brasileño desplegaba en el escenario internacional debían tener, como principal intención, la construcción de lazos económicos con diversos Estados, con el objetivo de contribuir a la profundización del proceso de sustitución de importaciones iniciado en Brasil en el año 1930. De esta manera, el Estado nacional no solo tenía un rol principal en la elaboración e implementación del camino de desarrollo seleccionado, sino que también debía construir fuertes vínculos económicos con los demás países en desarrollo, a los fines de fortalecer la capacidad de negociación de esos países en el comercio internacional respecto de la tradicional preponderancia estadounidense.

¹País destacado, entre otras cosas, por haber sido quién tutelara el tratado de independencia brasileña respecto de Portugal.

Sin embargo, los americanistas tenían un posicionamiento diferente. Si bien, respecto de los globalistas, el desarrollo continuaba siendo el principal objetivo a realizar dentro de la agenda política brasileña, para esta *subescuela*, los EEUU constituían la principal fuente de financiamiento económico y de contribución, en términos tecnológicos, para tal proceso. Un muy interesante ejemplo de ello lo representan las actividades de transferencia tecnológica armamentística, como así también de formación de personal militar, realizadas entre los ejércitos de Brasil y Estados Unidos durante los años 1930 y 1950. Un buen resumen de esas actividades aparece en el trabajo de [Munhoz Svartman \(2014\)](#).

Un elemento a resaltar es que, frente al fin de la Segunda Guerra Mundial, la muerte de Franklin Delano Roosevelt y el establecimiento de una nueva administración en los Estados Unidos, Brasil pierde a uno de sus principales aliados en un contexto en el que los países de Latinoamérica tenían problemas para encontrar mercados a los que exportar sus productos, como así también para adquirir los créditos necesarios que les permitieran continuar con el proceso de industrialización pretendido ([Briceño-Ruiz and Rivarola Puntigliano, 2017](#)). Es en este contexto que, para el gobierno de Vargas, se torna atractivo impulsar el fortalecimiento de las relaciones de Brasil con la región sudamericana, proyecto que ya había sido defendido e impulsado con anterioridad por el Barón de Río Branco, una vez consolidado el territorio nacional ([Barnabé, 2014](#)). Un claro ejemplo de este posicionamiento es el gran apoyo dado por el gobierno de Vargas a la creación y permanencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organización internacional que se encuentra entre los principales promotores tanto de la idea del desarrollismo latinoamericano como de la integración regional en América Latina ([Briceño-Ruiz and Rivarola Puntigliano, 2017](#)). Luego de la muerte de Vargas y hasta fines de la década de 1960, esta política exterior será sostenida por diferentes presidentes brasileños, cuyos casos más representativos fueron Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio da Silva Quadros (1961) y João Goulart (1961–1964).

Sin embargo, estas aproximaciones serán dejadas de lado luego del golpe de Estado de 1964, a partir del cual un fuerte discurso nacionalista del gobierno militar combinado con un reperfilamiento hacia Estados Unidos y su doctrina de la seguridad nacional, relacionada con el combate mundial contra el comunismo, hicieron que la política exterior de Brasil se viera reorientada. En

términos de [Jaguaribe \(1975\)](#), si bien la orientación integracionista no fue abiertamente abandonada por los sucesivos gobiernos militares, en un sentido práctico sí se puede afirmar que fue discontinuada, aunque ni siquiera las élites nacionales y militares pudieron evitar las fuerzas gravitacionales que empujaban a Brasil hacia la región ([Briceño-Ruiz and Rivarola Puntigliano, 2017](#)). Un claro ejemplo de ello lo representa la propuesta del ministro de planificación Roberto Campos (correspondiente a la presidencia de Castelo Branco) al ministro de economía argentino, Krieger Vasena, (correspondiente a la presidencia del general Juan Carlos Onganía) de constituir una unión aduanera entre los países.

En lo que respecta a la democracia, a diferencia de la importancia que presenta el establecimiento de un proceso de democratización dentro de la perspectiva neoliberal internacionalista, para la escuela desarrollista brasileña, el concepto democracia no tendrá un lugar de relevancia dentro de la política exterior de Brasil: «en el mejor de los casos, y en contradicción con el marco neoliberal, la democracia se consideraba un producto, no una condición previa, del desarrollo económico» ([Husar, 2016](#), p. 103). Un aspecto que debe ser tenido en cuenta dentro de este punto es la existencia de dictaduras militares en el período aquí seleccionado, que explican el poco interés dado a la democracia como objetivo político-social. Vale recordar que uno de los presidentes considerados por la literatura como uno de los principales promotores del proceso de industrialización brasileño fue Getulio Vargas, quien llegó a la presidencia, en primera instancia, por medio de un golpe de Estado en 1930. En síntesis (y de acuerdo con la secuencia: el desarrollo primero, la democracia después), los gobiernos militares se apegaron a una doctrina autoritaria que declaraba que la democracia era simplemente un objetivo que Brasil debía alcanzar en algún momento en el futuro.

Neoliberalismo (1970 – 2003)

Brasil no se vio exento de la influencia de la escuela neoliberal, desarrollada por organizaciones internacionales de relevancia como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que comenzaba a tomar fuerza hacia la década de 1970. Sin embargo, las condiciones propicias para el establecimiento de las políticas neoliberales las darían las crisis de la deuda pública sufridas por la región en la década de 1980.

De esta manera, el proyecto desarrollista deja de ser atractivo para las autoridades brasileñas, que comienzan a ver con interés la aplicación de políticas económicas ortodoxas que permitieran controlar el proceso inflacionario interno. Al mismo tiempo, buscaban equilibrar las cuentas públicas, principalmente, por medio de la reducción y control del déficit fiscal (Guerrero, 2019). Con esta perspectiva, el Estado brasileño deja de ser el principal agente dinamizador de la economía, dando lugar a una serie de medidas cuyo especial objetivo era el establecimiento del mercado como agente dinamizador primario de la economía. Los procesos de liberalización y privatización buscaban fortalecer el mercado y asegurar la entrada de capitales extranjeros a Brasil.

Al igual que en India, por medio de la escuela neoliberal el gobierno brasileño pasó a considerar como principal objetivo en materia internacional la transformación de Brasil en un *Estado comerciante* (*trading state*, en inglés). De este modo, las relaciones internacionales brasileñas se verán signadas por un fuerte pragmatismo que llevará al país a involucrarse de manera selectiva en ciertas temáticas de la agenda internacional de turno, preponderando siempre el interés económico por sobre las demás condiciones. Un detalle no menor es que, a partir de la década de los 90, comenzarán a tener una mayor participación otros sectores del Poder Ejecutivo, como el Ministerio de Hacienda, en el diseño de la política exterior brasileña, reduciendo, de esta manera, la hegemonía que Itamaraty ejercía sobre ella (Milani and Pinheiro, 2013).

Un aspecto que se debe rescatar en este punto es el fortalecimiento de los procesos de integración regional iniciados y encabezados por Brasil junto a Argentina y Uruguay durante la década de los 80. Estos proyectos tenían por objetivo central la integración económica de la región sudamericana a los fines de utilizar el plano continental sudamericano como principal puente de promoción de las industrias locales hacia el mercado internacional (Malamud and Schmitter, 2006). Otro aspecto que debe ser tenido en consideración en lo que respecta al rol que debía ocupar Brasil dentro del escenario internacional es que, por medio del establecimiento de la escuela neoliberal en materia de política exterior, la *subescuela* americanista comenzó a tener mayor preponderancia, ya que las medidas sugeridas por el Consenso de Washington fueron consideradas el marco normativo fundamental a realizar en materia de desarrollo económico.

Por otro lado, otro punto de diferencia existente entre esta escuela y la escuela desarrollis-

ta, imperante entre 1930–1970, se refiere al concepto de democracia. En este sentido, para el neoliberalismo internacionalista la democracia se constituye en una condición necesaria dentro del proceso de crecimiento económico, ya que este último permitirá legitimar la liberalización económica iniciada mediante las medidas neoliberales en el marco internacional. En el caso particular de Brasil, el proceso de liberalización económica fue acompañado por un proceso democrático en coherencia con la tercera ola de democratización experimentada en la región.

Como resultado, se derivó en una *politización* de la política exterior brasileña, ya que con el advenimiento de la democracia comenzaron a tener lugar mayores debates sobre ideas, valores e intereses en relación con las directrices políticas que debían guiar e incidir sobre el diseño e implementación de la política exterior (Actis, 2014; Milani and Pinheiro, 2013; Pinheiro and Milani, 2011). Un claro ejemplo de ello lo representa el aumento de la participación de sectores del Estado, tales como el Ministerio de Hacienda o la Secretaría General de la Presidencia, y también de otros sectores sociales, como las organizaciones de la sociedad civil (Mesquita, 2012).

Respecto al punto anterior, existe una discusión muy interesante que debe ser mencionada. Normalmente se asume que el mayor elemento de estabilidad de la política exterior brasileña siempre caminó de la mano de su estructura burocrática diplomática, identificada con Itamaraty (Actis, 2014; Burges, 2013; Mesquita, 2012; Cason and Power, 2009). A pesar de ello, aquí se entiende que el caso brasileño no se distancia demasiado, en este punto, del de sus vecinos sudamericanos ya que cuenta con una política exterior caracterizada por un hiperpresidencialismo *penetrado*.

Existen trabajos en los que se afirma que la política exterior brasileña en el último tiempo (particularmente, durante las presidencias del Partido dos Trabalhadores - PT) fue fruto de una única direccionalidad ejercida desde el poder ejecutivo brasileño, sino que, más bien, parece haber sido resultado de una doble direccionalidad en la que tanto el poder ejecutivo como el sector empresarial brasileño se coadyuvaron mutuamente (y, también, se vieron mutuamente beneficiados) en la consecución de los objetivos adoptados en materia de política exterior (Actis, 2016). No obstante, aquí entendemos que, para el caso de Brasil, el timón del barco siempre fue eminentemente político (entrevista a Andrés Malamud, 21 de noviembre, 2018). Esto se vio

intensificado aún más durante las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, fruto tanto de las características estructurales presentadas por el poder ejecutivo brasileño como del estilo de gobierno y liderazgo que ambos demostraron durante sus presidencias (Borges, 2013; Cason and Power, 2009). Un claro ejemplo de ello se puede observar en Malamud (2005), en lo que el autor entiende como diplomacia presidencial y los efectos que tiene en la constitución de un MERCOSUR caracterizado por la preponderancia de las lógicas intergubernamentales en su proceso de toma de decisiones.

En síntesis, este país pregonó el establecimiento de instituciones internacionales más multipolares, deliberativas y democráticas, con el propósito de generar mayores espacios de participación para los países en desarrollo, particularmente en lo que se refiere a materia económica. De esta manera, el llamado a una nueva y mejor gobernanza global implicaba un mejoramiento en la eficiencia y eficacia de las instituciones el cual permitiera a los países en desarrollo prosperar económicamente (Vigevani and Ramanzini Júnior, 2011). Adicionalmente, Brasil se siguió mostrando respetuoso de la soberanía de los demás Estados al no involucrarse en los asuntos internos de otros países (Pereyra Doval, 2013).

Neodesarrollismo (2003 - 2019)

América Latina toda comenzara el siglo XXI signada por crisis económicas que obligaran a repensar no sólo el sentido teórico-práctico de las nuevas políticas económicas a implementar sino también de la posición que la región debía ocupar dentro del concierto internacional. En el caso particular de Brasil, en materia de política exterior se buscará combinar las dos escuelas anteriores pero se mantendrá el objetivo principal de pensar la inserción internacional del Brasil en relación al desarrollo económico. De esta manera, se optará por el retorno del Estado como agente dinamizador de ciertos aspectos considerados estratégicos de la economía (como lo son la industria o el complejo hidrocarburífero), al tiempo que se dejaba un amplio margen de acción al sector privado (Guerrero, 2019).

América Latina toda comenzará el siglo XXI signada por crisis económicas que obligarán a repensar no solo el sentido teórico y práctico de las nuevas políticas económicas a implementar, sino también de la posición que la región debía ocupar dentro del concierto internacional. En el

caso particular de Brasil, en materia de política exterior se buscará combinar las dos escuelas anteriores, pero se mantendrá el objetivo principal de pensar la inserción internacional del país en relación con el desarrollo económico. De esta manera, se optaba por el retorno del Estado como agente dinamizador de ciertos aspectos considerados estratégicos de la economía (por ejemplo, la industria o el complejo hidrocarburífero), al tiempo que se dejaba un amplio margen de acción al sector privado (Guerrero, 2019).

En términos de *actorness*², el rol de Brasil en esta etapa estará guiado por una marcada mirada neorrealista del mundo. Será de importancia para este Estado sudamericano la reforma de las instituciones internacionales a los fines de tornarlas más multipolares, deliberativas, democráticas y representativas. Este posicionamiento refiere a varias ideas.

En primer lugar, parte del argumento de que los países desarrollados llevaron adelante su proceso de industrialización mediante políticas proteccionistas, para luego imponer políticas de liberalización y privatización a los países en desarrollo, que les permitieran continuar su crecimiento económico a expensas de los últimos. Tan es así que las instituciones internacionales vigentes contribuyen a la reproducción de esa hegemonía mundial por parte de los países desarrollados, principalmente de los EEUU. En segundo lugar, dicha hegemonía no se refiere solamente a una dimensión económica sino también política, siendo que las potencias han diseñado regímenes internacionales caracterizados por presentar supuestos espacios de deliberación que se revisten de pluralidad pero terminan siendo trampas institucionales en donde las potencias ejercen una capacidad de veto que impiden todo tipo de divergencias. De esta manera, el *juego internacional* siempre se ve reducido al accionar de un puñado de Estados.

En consecuencia, y a los fines de contrapesar la actividad desplegada por las potencias mundiales en materia internacional, Brasil debe coludir con los demás países emergentes, con la intención de establecer posicionamientos conjuntos respecto a diversas temáticas de la agenda internacional, a los fines de establecer una postura de mayor firmeza frente a los Estados potencia (Vigevani and Ramanzini Júnior, 2011).

En el caso de Brasil, lo económico se constituyó en un medio de poder debido al notorio crecimiento alcanzado por el país lusoparlante desde comienzos del siglo XXI. Como se

²Es decir, en términos de su capacidad de desempeño, relevancia e impacto en la política mundial.

pudo observar en el capítulo 3, el desempeño económico no fue solo una apreciación de los especialistas ya mencionados mediante sus proyecciones, sino que también se trató de un desempeño efectivo presentado por la economía brasileña, principalmente en lo referido al período 2003–2008.

Por otro lado, la región latinoamericana será observada por Brasil no solo como una plataforma mediante la cual sus empresas nacionales puedan proyectarse hacia el mercado internacional (Guerrero, 2019; Actis, 2016), sino también como una base para el fortalecimiento del posicionamiento mundial. Un ejemplo de esto último lo representa la búsqueda por fortalecer los espacios institucionales de deliberación regional perseguida conjuntamente por Brasil, Argentina y Uruguay (entre otros), ya sea respecto a revitalizar instituciones existentes, por ejemplo el MERCOSUR; o mediante la creación de nuevas plataformas institucionales, es el caso del UNASUR; dejando de lado otras entidades, como la constitución del ALCA, ya que no respondían a tales objetivos y eran comprendidas como una forma más de socavar la fortaleza regional sudamericana por parte de Estados Unidos (Vacchino, 2017; Bermúdez Torres, 2011; Kan, 2010; Bizzozero Revelez, 2008; Briceño Ruiz, 2006).

Otro elemento que se consolida con esta escuela brasileña es el pragmatismo mediante el cual se marca el lineamiento que seguiría Brasil en el plano internacional. En este punto, se amplía el comportamiento selectivo característico de la escuela neoliberal brasileña, centrada únicamente en temáticas de la agenda económico-financiera internacional, pasándose otras áreas de la agenda internacional que también le resultaran convenientes, mostrando con ello un comportamiento selectivo propio de un pragmatismo institucional (Pinheiro, 2004). Un claro ejemplo del caso es la constante petición brasileña a participar del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como un miembro estable, buscando reformar dicha institución a los fines de tornarla más representativa en lo que a los intereses sectoriales de los países en desarrollo se refiere.

4.2.2. Rusia

Analizar la política exterior rusa presenta sus desafíos. Abundan las estrategias teórico-metodológicas a partir de las cuales se ha buscado estudiarla: el proceso de toma de decisiones que involucró (Wolfe, 1990; Horelick et al., 1973); los grandes proyectos de identidad nacional que estuvieron en disputa (Morenkova Perrier, 2014); los factores domésticos que incidieron en la política exterior (Bialer, 2019); el juego de percepciones y de conductas locales e internacionales que intervinieron en la elaboración de las políticas exteriores soviéticas (Hermann, 1985); el estudio de liderazgos específicos (Howe, 1989; Horelick, 1986); o, incluso, la comparación respecto de cómo Rusia / Unión Soviética intervino en diferentes países de diversas formas (Rumer, 2007; Megas, 2015; De Haas, 2010; Lo, 2003; Clinton Myers, 1982). De todas ellas, se pueden observar algunas de las principales continuidades en la política exterior rusa, sin importar el período histórico al que hagamos referencia:

La existencia de un poder personalizado perene y falto de restricción o contralor. Rusia, históricamente, se ha caracterizado por contar con ejecutivos fuertes que detentaban (en mayor o menor medida) el poder político en torno a su figura, ya sea que se tratara del zar, del secretario general soviético o de un presidente. Al decir de Fukuyama (2011), los ejecutivos rusos (principalmente los zares) se diferenciaban de los emperadores chinos y de los sultanes otomanos por el hecho de que estos últimos se encontraban restringidos, en ambos casos, por una administración imperial basada sobre el *mérito*³ y, específicamente para el caso chino, por un conjunto de tabúes morales provenientes (particularmente) del confucianismo.

Adicionalmente, en el caso ruso ni la Iglesia ortodoxa fue capaz de constituirse en contralor del zar o del liderazgo político de turno, sino que, al contrario, se constituyó en uno de los principales elementos de legitimación del poder político, incluso bajo los esquemas actuales de poder (Shevtsova, 2015). Si bien su mayor expresión se encuentra en la figura del zar, esta lógica de poder fue fuertemente replicada bajo el régimen soviético; mientras que, durante la constitución de la Federación Rusa, si bien dosificada respecto a las anteriores experiencias, la existencia de un poder personalizado se ha visto reconvertida bajo la figura de Vladimir Putin

³Entiéndase por mérito a la competencia y carrera pública que realizaban los nobles dentro de los esquemas estamentales que ofrecían las sociedades mencionadas respecto a la vida política.

(Rumer, 2007; De Haas, 2010; Lo, 2003).

Rusia y el militarismo: De acuerdo con Shevtsova (2015), Rusia nunca ha dejado de ser un Estado militarizado debido a que el militarismo es parte de su vida social, ya que no solo cuenta con una gran estructura militar fáctica, sino que, además, el país transmite la idea de estar en constante estado de *military mode*.

Este elemento, sumado al hecho de que Rusia, desde hace varios años, tiene un régimen político autoritario, les ha permitido afirmar a diversos autores que existen potenciales incentivos domésticos que llevarían al país a buscar reproducir tales lógicas dentro del escenario internacional (Shevtsova, 2015; Armijo, 2007). Si bien se puede afirmar que el militarismo ruso sigue siendo una de las principales herramientas políticas con las que cuenta la dirigencia política de ese país a los fines de constituir o fortalecer la legitimidad del gobierno (como bien lo ha demostrado el caso de Crimea), desde un esquema más complejo, la política exterior de la era postsoviética se ha caracterizado por buscar el reposicionamiento de Rusia como actor de relevancia en la arena internacional. Aquí la idea es erigir al país en un balanceador o reformador del escenario, por medio del pivoteo político internacional entre las categorías de potencia y periferia, en lugar de reconstituir los deseos imperialistas de antaño.

De esta manera, se ha logrado combinar actividades tales como el rechazo a la intervención occidental en Libia de 2011 bajo el programa Responsabilidad de Proteger (R2P) con la anexión rusa de Crimea en el año 2014. Por otro lado, a partir de las tareas de coordinación del BRICS del año 2009, se lograron actualizar las cuotas de contribución (y de toma de decisión) en el Fondo Monetario Internacional. En lo que se refiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desde el año 2007 se observa una gran coordinación con China en la emisión del poder de veto en el órgano a diferentes medidas y posicionamientos impulsados por diversos países miembros de la OTAN (CS/ONU, 2019a). De hecho, si se observan las votaciones, no existen para el período 2007-2019 vetos en solitario por parte de China. A lo largo del período 2007–2019, se han realizado 24 vetos, de los cuales solo el 12,5 % (tres vetos: 18 de febrero de 2011, 1 de junio de 2018 y 18 de diciembre de 2018) corresponden a los Estados Unidos, mientras que el resto (87,5 %) fueron emitidos ya sea de manera solitaria por Rusia (45,8 %) o en conjunto con China (41,6 %) (CS/ONU, 2019a).

¿La búsqueda por constituirse en imperio?. Al decir de Shevtsova (2015), en Rusia el imperialismo no es un fin en sí mismo, sino, más bien, una herramienta a partir de la cual se da la preservación del Estado ruso. Hay autores como Morenkova Perrier (2014) o Rumer (2007) que no se atreven a llevar la afirmación hasta tal extremo y prefieren señalar que, si bien se pueden identificar continuidades entre las intenciones que motivaron algunas campañas expansionistas tanto durante la era soviética como en la postsoviética (por ejemplo, el caso de Crimea), sería más propio afirmar que la dirigencia política rusa (particularmente, a partir de las presidencias de Vladimir Putin) siempre ha buscado mantener control sobre la considerado área de influencia más que pretendido consolidar sus ambiciones de reconstruir la idea de imperio heredada de los tiempos del zarismo.

A esto último se debe agregar que, como se verá a continuación, desde la caída del régimen soviético, en Rusia se dio una discusión entre dos grandes tendencias respecto de cuál debía ser la proyección del país en el escenario internacional: *los occidentalistas/pro-occidentales* versus *los románticos nacionalistas* (Kuchins and Zevelev, 2012; McFaul, 1999).

Los *occidentalistas* están constituidos por aquellos dirigentes políticos que han buscado insertar plenamente a Rusia en el escenario internacional por medio de un fuerte programa de liberalización económica-democrática. Por otro lado, se encuentra el proyecto denominado romántico-nacionalista, que busca consolidar nuevamente la posición del país como principal actor de transformación de los valores e instituciones internacionales a través de una fuerte confrontación con los actores de la OTAN, pero en particular con los Estados Unidos.

En este esquema, quien más se ha destacado en reposicionar a Rusia como actor de importancia en el escenario internacional ha sido Vladimir Putin, ya que, a lo largo de sus sucesivas presidencias, ha sido el primer líder en proyectar una política exterior plena, luego de las profundas crisis económicas y de sucesión política ocurridas en la década de 1990 (Rumer, 2007). Aquí se destaca que, más que la búsqueda por constituir un nuevo imperio ruso, lo que ha pretendido Putin por medio de la política exterior ha sido reestablecer a Rusia como un actor central de la arena internacional, ya sea por medio de un accionar de veto, como reformador de las instituciones y organizaciones internacionales o mediante intervenciones militares clásicas frente a determinados casos. De esta manera, lo que lo guía no es la necesidad de (re)constituir

un (nuevo) imperio, sino, más bien, de disputar la centralidad en el escenario internacional tanto de las potencias europeas como de Estados Unidos.

En síntesis, tales características se han visto reproducidas (bajo diferentes formas) a lo largo de los tres principales momentos históricos del Estado moderno ruso: 1) zarismo; 2) período soviético y 3) período postsoviético. En cada uno de ellos imperó un gran proyecto de inserción del país en el mundo, que contaba, como principal eje articulador, con una determinada idea de identidad que permitía no solo consolidar la estructura político-social ruso-soviética, sino también proyectarla hacia lo que se consideraba en cada momento como el área de influencia, derivando, con ello, en una combinación histórica específica de las tres características ya enumeradas (el poder personalizado, el Estado militarizado y la idea de imperio). A continuación, se pretenderá dar cuenta de cómo las tres características de la política exterior rusa junto a la idea de identidad se fueron combinando para cada unos de los períodos históricos identificados, delimitando tanto individualmente como de manera conjunta las especificidades de la política exterior rusa para cada período.

Zarismo (1547 – 1917)

Se denomina zarismo al régimen político absolutista que gobernó Rusia desde mediados del siglo XVI y hasta su caída, luego de la Revolución bolchevique, en 1917. La palabra zar proviene del idioma eslavo y su significado es César, título nobiliario utilizado para referirse a los monarcas eslavos. Durante ese régimen, la forma en que se proyectó Rusia hacia el mundo se caracterizaba por la fuerte creencia en el mesianismo de la civilización rusa, particularmente en lo referido a la construcción de la unidad de los pueblos eslavos. El mesianismo se estructuraba, principalmente, en torno al legado ortodoxo del Imperio bizantino y la posición geoestratégica ocupada por Rusia, entre el continente europeo y asiático (Ragsdale, 1993).

Será la caída, en 1453, de la ciudad de Constantinopla en manos otomanas la que marque el inicio de lo que se ha dado a conocer como doctrina Moscú tercera Roma. La salvación y unificación de las iglesias ortodoxas de los países eslavos de Europa Central y del Este, al igual que las del Cáucaso y las de la península de los Balcanes, constituían el argumento principal que legitimó los intereses territoriales del Imperio zarista de poder contar con una salida al

mar Mediterráneo por Constantinopla, al tiempo que se aseguraba el control territorial sobre la península de los Balcanes (MacKenzie, 1993). La lucha por la liberación de Constantinopla permitió darle una dimensión religiosa a la guerra contra el Imperio otomano, ya que, desde un punto de vista simbólico-religioso, la misma era entendida como una «venganza por parte de la fe ortodoxa de Rusia por sobre el Islam del Imperio otomano» (Morenkova Perrier, 2014, p. 9).

Sin embargo, a principios del siglo XIX se va dar comienzo a una discusión entre los intelectuales rusos respecto a dos visiones contrapuestas en lo que se refiere al *deber ser* de Rusia dentro del escenario internacional (Geyer, 1987). Por un lado, se encontraban aquellos pensadores denominados occidentalistas, encargados de defender la continuidad del proyecto *modernizador* iniciado por Pedro el Grande, que entendían que Rusia debía continuar el camino del progreso en los mismos términos que lo habían hecho los demás países de Europa. Por otro lado, y enfrentados a esta posición, se encontraban los *románticos nacionalistas*, defensores del proyecto *paneslavista* y del rol mesiánico de la civilización rusa en el mundo, que rechazaban el individualismo y el racionalismo europeo, entendiendo que el único medio de llevar adelante la implementación de un proyecto modernizador en el país era por medio de lo que ellos entendían como el carácter único del *alma rusa*.

Morenkova Perrier (2014) considera que la derrota en la guerra de Crimea (1853-1856) frente al Imperio otomano terminó por inclinar la balanza hacia aquellos que defendían el proyecto *romántico nacionalista*. Esto último se debió al hecho de que muchos países de Europa Occidental (como Inglaterra y Francia) colaboraron con ese imperio para derrotar al Imperio zarista. Esa colaboración fue entendida por los rusos como una traición y humillación frente al mundo, ya que eran dos países cristianos que habían colaborado con un imperio musulmán para derrotar a otro de religión cristiana. Como consecuencia de la guerra, Europa deja de ser una referencia de progreso para Rusia, y esta se lanza a la realización del *progreso* por medio de recursos propios. Sin embargo, el siglo XX encontrará al Imperio ruso como el único Estado absolutista aún en pie en toda Europa y con serias dificultades para la realización de un proyecto de *modernización* que le permitiera salir de su condición económico-social feudalista.

Período soviético (1917 – 1991)

Dentro de la historia rusa, la Revolución bolchevique de 1917 implicó un cambio de régimen, pero no por ello un cambio en los términos en los que se proyectó Rusia hacia el mundo. Si bien es cierto que la URSS luchó por la emancipación étnica, religiosa y social hacia el interior de Rusia, el mesianismo no desapareció luego de la instauración del régimen comunista. El argumento marxista-leninista respecto de la *nueva geografía de la revolución* entendía que la revolución socialista debía comenzar por el eslabón más débil de la cadena mundial y no en los grandes países industriales, como lo entendía Marx (Lenin, 1917). Según Lenin, ese eslabón era Rusia. En este sentido, una vez realizada la misma en territorio ruso, esta debía ser llevada hacia los demás países del mundo.

Bajo esta dinámica revolucionaria, Morenkova Perrier (2014) entiende que el mesianismo ruso implementado durante la época zarista estuvo lejos de desaparecer. El imperio ruso ya no se constituiría en torno a la idea de erigir un paneslavismo a través de la defensa de la Iglesia ortodoxa frente a las invasiones e intromisiones del Imperio otomano, sino alrededor del objetivo de expandir el comunismo a lo largo del mundo por medio de la lucha contra el capitalismo. La era soviética se caracterizó por pretender llevar adelante un mesianismo aún más ambicioso que el pretendido por el Imperio zarista, debido a que este último encontraba sus límites geográficos dentro de Europa Central, del Este, el Cáucaso y la península de los Balcanes, mientras que la proyección comunista de la URSS se extendía hacia el resto del mundo (Ionescu, 1990). Por ende,

«la noción del papel único de Rusia se hizo completamente clara, destacando la naturaleza teleológica de las ideologías soviéticas. De hecho, en el dogma leninista, Rusia ya no era una región periférica al imperialismo global, sino un país que soportaría el futuro de la humanidad, un laboratorio para una nueva sociedad, cuyo objetivo final sería el establecimiento del comunismo en todo el mundo» (Morenkova Perrier, 2014, p. 15).

Un acontecimiento que contribuyó a la profundización y legitimación del ideario mesiánico de la Rusia soviética fue la victoria de la URSS en la Segunda Guerra Mundial frente al nazismo

y el fascismo. La entrada del Ejército rojo en Berlín no solo marcó el final de la guerra en territorio continental europeo, sino que también proporcionó el principal argumento que justificaría cualquier otro tipo de intervención (directa o indirecta) que pudiera llegar a realizar la URSS en el mundo. Dentro de la retórica soviética, la victoria de la URSS representaba un claro ejemplo tanto de la fortaleza como de la capacidad con la que contaba dicho país para liberar a los pueblos del mundo. De esta forma, «tras la liberación de Europa de la plaga fascista, el objetivo de la URSS era luchar por la libertad de todos los pueblos oprimidos» (Morenkova Perrier, 2014, p. 16).

De forma resumida, varias generaciones soviéticas aceptaron la doctrina de confrontación contra el capitalismo mundial, principalmente contra EEUU, el cual representaba el *otro modelo civilizatorio* que la URSS buscaba contraponer (Kennan, 1990).

Período postsoviético (1991 – 2019)

A diferencia de lo ocurrido luego de la caída del zarismo, la disolución de la URSS sí representó una transformación respecto de las formas en que Rusia se proyectó hacia el mundo. Esto último se debió al hecho de que la debilidad interna del país y la sucesión de crisis políticas y económicas a lo largo de la década de 1990, en efecto, subordinaron los asuntos exteriores a los domésticos. Como bien lo definen Rumer (2007) y Wozniuk (1990), los sucesivos gobiernos soviéticos (y luego rusos), desde la muerte de Konstantín Chernenko, presidente del Presídium del Sóviet Supremo de la URSS (1984 - 1985)¹, se encontraron subordinados al apoyo de Estados Unidos y Europa, lo que imposibilitó ejecutar una política exterior que estuviera en profundo desacuerdo con las prioridades de estos últimos en materia internacional.

De esta manera, al tiempo que se intentaba relajar las relaciones con Occidente y resucitar una economía soviética completamente endeble, es que se dan las reformas políticas (*glasnost*) como económicas (*perestroika*) de Mijaíl Gorbachov, secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética (1985 - 1991) y jefe de Estado de la Unión Soviética (1988 - 1991). Al decir de Wozniuk (1990) y Bialer (1990), a cualquier lugar que viajara Gorbachov en ese entonces, esta idea de un nuevo pensamiento era promovida como eje central tanto de la política doméstica como exterior de la Unión Soviética. Al mismo tiempo, en materia internacional,

la retirada soviética de Europa del Este, la unificación alemana y la firma de los tratados de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Conventional Armed Forces in Europe) y sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (Intermediate-Range Nuclear Forces) fueron sus principales logros, y redefinieron el panorama político y de seguridad de Europa.

Sin embargo, y por significativos que fueran, estos logros fueron percibidos en Oriente y Occidente como *reparaciones* a los daños causados durante la Guerra Fría por los soviéticos, por lo que, en sí mismos, ofrecían poca orientación respecto al camino futuro de Rusia en materia de política internacional. En consecuencia, el resultado de todo ello fue la ausencia de Rusia como actor activo en las relaciones internacionales en muchos asuntos importantes durante la década siguiente a la caída del Muro de Berlín, en 1989.

A partir de ese año, serán diversos los posicionamientos respecto de cuál era el lugar que le tocaba a Rusia en el mundo y cuáles las tareas que le correspondían por ello. La caída de la Unión Soviética representó la entrada en escena, nuevamente, del debate entre occidentalistas (ahora denominados *liberales*) y románticos nacionalistas (ahora denominados *patrióticos*). La era postsoviética se encontrará signada por el *continuum* liberales–patrióticos, en el que, según el gobierno y los años en los que se haga hincapié, se podrá observar que una de ellas logró imponerse frente a la otra. En este caso, se refiere a un *continuum* debido al hecho de que no se trató de posiciones absolutas, sino más bien de la preponderancia de una u otra, siendo que hubo momentos históricos (por ejemplo, durante la doctrina Primakov [1996] o el gobierno de Putin-Medvedev [1999 - actualidad]) en los que existió un posicionamiento intermedio que la literatura ha denominado *balanceadores–pragmáticos* (Morenkova Perrier, 2014; Kuchins and Zevelev, 2012; McFaul, 1999). Sus principales características son las siguientes:

Posicionamiento liberal prooccidente: Los defensores de este posicionamiento se caracterizaban por pregonar los principios de seguridad colectiva, globalización e incluso pertenencia a organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Defendían el proceso de reforma del sistema político soviético por medio de los modelos económico y político occidentales, al tiempo que mantenían una relación cercana con Estados Unidos y Europa. Si bien es cierto que, a lo largo de la historia rusa, este posicionamiento representó a los intereses de un grupo minoritario de la política y de los sectores intelectuales, hacia 1991 la

realidad se presentaba bajo otras características para los defensores de las ideas liberales prooccidente. Esto se debe a que sectores internos de la URSS vieron con buenos ojos estos ideales, a los fines de acabar con el régimen soviético. Un claro ejemplo de esta realidad es el hecho de que un político como Boris Yeltsin (formado en el núcleo del Partido Comunista ruso) se unió con los demócratas rusos para acabar con el comunismo soviético.

Por otro lado, a la hora de pensar en regímenes político-económicos que se presentaran como alternativas a lo pregonado por la URSS, la democracia y el capitalismo eran las únicas opciones atractivas y disponibles en el escenario internacional para aquellos sectores disidentes rusos. Aquí,

«la idea era que Rusia debería subordinar sus objetivos de política exterior a los de Occidente, ya que la esperanza, e incluso la expectativa de muchos, era que Rusia pronto se convertiría en un país totalmente occidental. Convertirse en parte de Occidente eclipsó en gran medida las imágenes tradicionales rusas del país como una gran potencia, y la soberanía y el papel del Estado se vieron disminuidos por el objetivo de transformarse en una democracia de mercado» (Kuchins and Zevelev, 2012, p. 149).

Algunos representantes históricos de este posicionamiento han sido Boris Nemtsov ⁴, Vladimir Ryzhkov y el ex ajedrecista y campeón mundial Garry Kasparov, que abandonó ese deporte para volcarse activamente a la vida política.

Posicionamiento balanceador (balancers). La política exterior pensada en los términos definidos por los liberales prooccidentales no demoró en perder terreno dentro del escenario político ruso. Esto se debe al hecho de que, por un lado, las promesas de modernización, progreso y globalización no se cumplieron en los términos definidos por el capitalismo global. Por otro lado, los avances realizados por Estados Unidos y la OTAN sobre territorios que anteriormente habían sido satélites del régimen soviéticos, y sobre los cuales Occidente había prometido a Gorbachov no avanzar, fueron entendidos por Rusia como un acto de profunda humillación por parte del unilateralismo estadounidense (Morenkova Perrier, 2014).

⁴Vale mencionar que Nemtsov fue asesinado el 27 de febrero de 2015 en Moscú, justo un día antes de que tuviera lugar una marcha opositora en protesta contra la crisis económica en Rusia y la guerra que estaba teniendo lugar en Ucrania.

Por todo ello, a partir de 1996 comenzó a tomar fuerza entre la clase dirigente rusa este posicionamiento que la literatura ha denominado como *balanceadores* (*balancers*, en inglés). El nombre se debe a la doctrina Primakov, la cual entendía que: las relaciones con Occidente debían ser selectivas; Rusia debía elaborar una política exterior que buscara contrarrestar o balancear la expansión estadounidense sobre Asia y Medio Oriente; y Rusia debía construir una especie de *línea roja* mediante la conformación de un *commonwealth* de Estados Independientes, correspondiente a los ex Estados satélites de la URSS, la cual le permitiría conservar la región como área de influencia. De esta manera, el papel que le correspondía a Rusia dentro del sistema internacional era el de constituirse en un contrapeso capaz de interpretar las dinámicas del sistema, teniendo principal consideración por sus propios intereses nacionales.

Estos tres puntos eran posibles de realizarse mediante la comprensión del mundo como uno de características multipolares, en donde Estados como Rusia tenían el deber de balancear o contrapesar las actividades desarrolladas por EEUU en el plano internacional. En síntesis,

«los grandes balancers de poder no rechazan la experiencia occidental y están a favor de aprender de Occidente. Su noción de la modernización de Rusia se basa en cierto sentido en la tradición histórica establecida por Pedro el Grande. Les gustaría importar tecnología occidental, atraer inversión extranjera directa y competir exitosamente con Occidente. [...] Sin embargo, a diferencia de la política china actual, la política rusa basada principalmente en las opiniones de los grandes equilibradores del poder parece acercarse a la economía global con la guardia alta» (Kuchins and Zevelev, 2012, p. 150).

Posicionamiento nacionalista-patriótico. El mayor exponente de este posicionamiento es el Liberal Democratic Party of Russia (LDPR). Si bien es cierto que nunca gobernó Rusia, en el año 1993, durante las elecciones de la *Duma*, logró vencer al Partido Comunista y a la candidatura de Boris Yeltsin por el Partido Democrático (PD). Sin embargo, la victoria se debió más al descontento que tenía la población rusa con Yeltsin que a la fortaleza o capacidad propia del LDPR de canalizar una alternativa superadora al PD. El principal líder del partido es Vladimir Zhirinovsky, quien ha estado al frente de la misma desde su fundación.

En lo que se refiere al posicionamiento en materia de política exterior, el nacionalismo ruso se caracteriza por ser, principalmente, adverso a los EEUU y a los intereses de Occidente. Según la literatura ([Morenkova Perrier, 2014](#); [Kuchins and Zevelev, 2012](#); [McFaul, 1999](#)), hacia el interior de este posicionamiento podemos encontrar una serie de subgrupos:

- *Neoimperialistas*: proyectan el restablecimiento de un Estado dentro de los antiguos límites de la URSS.
- *Pro-dominio regional*: defienden la constitución de un Estado dentro de los límites territoriales de la actual Rusia, al tiempo que procuran crear un protectorado en torno a los países que se independizaron luego de la caída de la URSS.
- *Nacionalismo étnico*: tienen como principal bandera la unificación de Rusia con las demás comunidades rusas que se encuentran fuera de la madre patria y pretenden constituir un Estado que tenga como principal área territorial la actual Rusia y los demás asentamientos eslavos.

En síntesis, el gobierno de Putin-Medvedev representó la vuelta de Rusia a la mesa de negociación internacional. Al decir de [Rumer \(2007\)](#), Putin es el primer líder ruso, desde la caída del Muro, en articular una política exterior de pleno derecho para su país, después de lo que ha sido un período de agitación prolongada en lo doméstico y de retroceso en el ámbito internacional. Todo ello se ha visto reflejado en el hecho de que, desde su gobierno, Rusia ha buscado mantener una participación activa y altamente visible en una variedad de actividades de política exterior: reuniones bilaterales en Rusia y en el extranjero; participación activa en diversos foros internacionales (como el G8, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, el foro regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y las cumbres Rusia-UE); mesas redondas con periodistas y académicos nacionales y extranjeros, así como audiencias generales, y numerosos discursos dedicados a asuntos exteriores ([Nascimento, 2015](#)).

Todo lo anterior se ha dado en un contexto en el que ha primado un velo de desconfianza mutuo entre Rusia y Occidente ya que, si bien el enfrentamiento entre ambos sectores no se ha dado en los mismos términos en que aconteció durante la Guerra Fría, Rusia ha buscado

contrapesar las actividades internacionales de los países Occidentales por medio de actividades económicas internacionales, como las ya enumeradas, pero, al mismo tiempo, también a través de un accionar bélico que permitiera demostrar la capacidad militar con la que cuenta el gobierno ruso. Un claro ejemplo de ello ha sido el conflicto de Crimea, en el cual Rusia comenzó interrumpiendo el suministro de energía a través de Gazprom hacia Ucrania en 2006 y 2009, para luego proceder al despliegue de tropas sobre la región autónoma. Todo ello se vio complementado, en 2007, por el anuncio de Rusia de suspender su participación en el Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y su posterior retirada de allí en el año 2015 aludiendo que la OTAN había incumplido *de facto* el tratado frente a los acontecimientos relacionados con la crisis ucraniana.

Por su lado, Occidente (reflejado, principalmente, en las figuras de EEUU y la UE) ha criticado constantemente los elementos autoritarios de la administración Putin-Medvedev, al igual que las proyecciones rusas sobre Europa central y del Este, tales como la mencionada en relación con Crimea, pero también respecto a conflictos diplomáticos de 2007, derivados de las decisiones tomadas por el gobierno de Estonia sobre trasladar las tumbas de los soldados soviéticos del centro de Tallin hacia otro cementerio militar menos destacado.

4.2.3. India

A pesar de su milenaria historia, la República de la India, a diferencia de Brasil y Rusia, nunca llegó a constituirse como un imperio. Sin embargo, a lo largo de cinco mil años, las comunidades asentadas en el Indostán se vieron ocupadas e influenciadas por la presencia de varios imperios extranjeros dentro de su territorio. Mongoles, chinos, califatos árabes, griegos, británicos, portugueses, franceses, holandeses, todos ellos supieron dejar su marca en la historia de esta nación. A diferencia de China, India supo recoger este hecho histórico a los fines de constituir una política exterior que resaltara (algunas veces más que otras) la riqueza multiétnica que se había constituido en la península del Indostán como producto directo de la gran cantidad de incursiones extranjeras realizadas por diferentes civilizaciones en el subcontinente indio.

En este punto se intentará describir, identificar y caracterizar las principales tradiciones de la India en materia de política exterior. Para tal fin, hemos definido las siguientes escuelas:

gandhianismo; desarrollismo no alineado; nacionalismo hindú; neoliberalismo globalista.

Gandhianismo

Como el nombre de la escuela lo sugiere, este posicionamiento encuentra sus raíces conceptuales dentro del ideario político y social del líder indio Mahatma Gandhi. Gandhiji, según se lo suele denominar en el discurso popular indio, fue uno de los principales líderes del movimiento de independencia del Raj británico, el cual se encontraba bajo dominio desde 1858. En ese año, la reina Victoria, por medio del Government of India Act, establece que la Corona asuma el control directo de los puestos de avanzada establecidos por la Compañía Británica de las Indias Orientales (East Indian Company, en inglés EIC), la cual se encargaba del comercio entre Europa y el subcontinente indio. Este acto por parte de la Corona británica es una respuesta directa a la revuelta de los cipayos de 1857, ocurrida en territorio indio en contra del dominio ejercido por la empresa británica sobre las diversas comunidades de la región centro-norte del país. Si bien es cierto que la EIC obtuvo su permiso para comerciar con las Indias Orientales a comienzos del siglo XVII, será recién en 1757 (luego de la batalla de Plassey) que la compañía podrá penetrar militarmente en una de las provincias indias y constituir en la provincia de Bengala uno de los primeros puestos de avanzada de la EIA.

Los aspectos característicos del movimiento independentista encabezado por Gandhi estribaban en los principios de no violencia, no explotación, no jerarquía, no imperialismo y no racismo, al tiempo que procuraban garantizar igualdad, justicia y libertad para todos ([Gandhi, 1994](#)). Esos principios no solo fueron los elementos conceptuales que determinaron los lineamientos del movimiento independentista indio, sino que también sentaron las bases de cómo India debía pensar su proyección hacia el escenario internacional.

Las ideas de no violencia entendían que India debía constituirse en uno de los principales defensores de la paz en el mundo. Como se verá más adelante, a diferencia del posicionamiento de no alineación de Jawaharlal Nehru, primer ministro de la India (1947 - 1964), el cual se asentaba en una base conceptual más pragmática, similar a la de la teoría de los tres mundos de Mao Zedong (ver Escuela comunismo chino en la sección [4.2.4](#)), el gandhianismo defenderá la posición de mediador de la India, partiendo de una base moral frente a los hechos que

acontecen en el mundo. De esta manera, este posicionamiento «exigiría tener el ejército más pequeño imaginable y practicar la no violencia mediante negociaciones y, si esto fallaba, la no cooperación» (Husar, 2016, p. 77).

El principio de no confrontación es una de las principales características no solo del pensamiento gandhiano, sino también de la forma en que el proceso de independencia fue llevado a cabo en la península del Indostán. Un claro ejemplo de ello fueron las diversas campañas de desobediencia civil, encabezadas por Gandhi contra el virrey británico en la India, de las cuales el mayor exponente fue la Marcha de la Sal (1930). Otro ejemplo son las variadas huelgas de hambre realizadas por Gandhi en rechazo a alguna cuestión en particular, como la del 10 de febrero de 1943, cuando se encontraba prisionero en el palacio del Aga Khan en Pune.

Un elemento que tienen en común los casos mencionados es el hecho de que todos servían a modo de ejemplo. Gandhi entendía que la mejor forma de lograr la cooperación por parte de otro actor era por medio de acciones que actuaran de modo ejemplificador. De la misma manera, desde el posicionamiento gandhiano la India tenía el deber moral de actuar como ejemplo, dentro del escenario internacional y en lo que respectaba a conflictos armados, a través del no involucramiento en cuestiones internas de otros Estados o encabezando procesos de desarme internos (Husar, 2016).

En lo que se refiere al desarrollo económico, la base de análisis sigue siendo de carácter moral, existiendo un gran rechazo a los posicionamientos económicos del capitalismo occidental. Desde el gandhianismo se critica fuertemente la obsesión por la búsqueda del desarrollo material y el progreso sobre la base de criterios económicos. En este punto, se puede observar una fuerte influencia de la tradición religiosa hinduista respecto a la abstención carnal-material y a la pureza de espíritu por medio del sacrificio constante de los placeres terrenales.

En síntesis, el posicionamiento de la India, en lo que se refiere a política exterior, puede ser resumido en los siguientes preceptos (Husar, 2016, p. 79):

- *Defensor de la paz*: la India tenía el rol principal de convencer a otros, por medio de un diálogo democrático, respecto de la irracionalidad que tenía aparejada la guerra.
- *Defensor global*: desde un posicionamiento moral, la India debía encabezar un proceso de reforma a nivel global de las instituciones internacionales vigentes, a los fines de erradicar

la injusticia existente en el mundo y teniendo como principal herramienta de acción el ejemplo.

- *Apoyar los procesos independentistas*: en memoria de su pasado como colonia, la India debía apoyar todo proceso independentista que buscara llevar adelante cualquier sociedad del mundo.
- *Defensa de la fe*: este precepto se encuentra lejos de pregonar una lucha religiosa a lo largo del mundo, sino que, más bien, se refiere a una fe en la naturaleza humana, teniendo la India el papel moral de defender los derechos humanos de justicia, igualdad y libertad como valores universales

Desarrollismo no alineado (1947 – 1984)

Jawaharlal Nehru fue un destacado político indio que luchó junto a Gandhi por la independencia india. Fue uno de los padres fundadores del Congress Party, partido que supo gobernar la India, de forma casi ininterrumpida, hasta 1991. Luego de lograda la independencia, Nehru se constituyó en primer ministro y lo ejerció hasta el año 1964, fecha en que se produce su fallecimiento. En lo que se refiere a política exterior, su administración se caracterizó por no romper con ciertos principios centrales del gandhismo, como el antirracismo, la búsqueda por la igualdad en el sistema internacional y la promoción de instancias más cooperativas entre los diversos Estados. Sin embargo, entendía que la India tenía un rol de *grandeza* dentro del concierto internacional, pero este rol no tenía por base profundos criterios normativos. De esta manera, el posicionamiento de Nehru, sin renegar del todo respecto de los principios gandhianos, se acercó a conceptos tales como la teoría del tercer mundo de Mao, la cual pregonaba la solidaridad entre los países tercermundistas.

Si debiéramos ubicar a Gandhi y a Nehru dentro de alguna de las teorías tradicionales de las relaciones internacionales, el primero pertenecería a la escuela idealista, debido a su concepción normativa positiva de la naturaleza humana, su concepción de la guerra como acto irracional y la defensa de los derechos humanos como valores universales. Mientras que el pensamiento de Nehru sería un posicionamiento más propio de la escuela liberal, ya que entendía que la única

manera de reducir y evitar los conflictos existentes dentro del escenario internacional era por medio de instituciones internacionales más multilaterales y democráticas (Nehru, 1949).

Durante la administración de Nehru, India pregonó por la no alineación bajo el ala de ninguno de los dos bloques dominantes. Sin embargo, en ciertas ocasiones (como lo fue la creación del Estado de Israel en 1948) India se mostró más distanciada respecto a posiciones adoptadas por EEUU y más cercanas a las adoptadas por la URSS (Morales, 1971).

Otro punto en el que Nehru se acercaba a la URSS era en las características presentadas por el modelo de desarrollo adoptado durante su administración. A lo largo de ella, se pretendió llevar adelante un fuerte proceso de desarrollo económico, el cual tuvo al Estado como principal agente planificador de la economía. Las características de ese desarrollo son propias de la escuela económica que se ha dado a denominar *desarrollismo*, en la que se busca llevar adelante un fuerte proceso de industrialización por medio de intervenciones directas (principalmente del Estado) en la economía nacional, a los fines de transformar sus características estructurales. Este es otro punto en el cual se presenta un distanciamiento respecto de la posición fijada por el gandhianismo en materia de política económica, ya que Nehru proyectó el proceso de industrialización del país, mientras que Gandhi promovía una economía autosuficiente a nivel de aldea (Nadal, 1997; Husar, 2016; Morales, 1971).

Un aspecto que se debe considerar en la evolución del posicionamiento indio dentro del escenario internacional, relacionado con el modelo de desarrollo adoptado durante la administración de Nehru, es el hecho de que el proceso de industrialización sentó en la India las bases estructurales y de conocimiento en materia de tecnología atómica que le habilitaron la posterior obtención de armas nucleares propias. Este hecho profundizará las diferencias existentes entre dos principios considerados, hasta el momento, centrales en materia de política exterior india: el principio de *no violencia* y el principio *autodeterminación-independencia* (Gonzalez Castañeda and Bavoleo, 2010).

La anterior diferenciación marcaba la existencia de una ambigüedad no considerada hasta el momento por los gobiernos indios respecto de hasta qué punto se justificaba la implementación del principio de la *no violencia* en situaciones en las que la integridad de la India como Estado estaba en peligro. Dentro de la temática nuclear, ese principio otorgaba al país el liderazgo en la

campana de desarme nuclear, mientras que, por el otro lado, en términos de seguridad nacional, el principio de la autodeterminación legitimaba la idea de que el Estado era lo suficientemente soberano como para decidir hasta qué punto el desarrollo de armas nucleares era propicio para los intereses nacionales indios.

Los enfrentamientos con Pakistán (1947 y 1965) y China (1965) legitimaron la necesidad de desarrollar programas nucleares, con el objetivo de disuadir al enemigo sobre cualquier posible ataque. No es casualidad que la mayoría de las centrales de pruebas atómicas, tanto de India como de Pakistán, se encuentren actualmente situadas a lo largo de la línea fronteriza entre ambos países. Indira Gandhi, primera ministra india (1966 – 1977; 1980 - 1984), luego de la victoria india en la guerra con Pakistán (1971), decidió realizar la primera prueba atómica de la historia de su país en la ciudad de Pokhran, localidad cercana al límite con ese país.

La tensión generada por la contradicción normativa, la ineficiencia de la no alineación para garantizar la seguridad del país y la incapacidad para canalizar la constante presión de aquellos sectores contrarios a la visión internacionalista liberal hicieron que los gobiernos que sucedieron a Nehru fueran adoptando, poco a poco, políticas externas propias de una visión realista. El resultado directo de esta ambigüedad de visiones será el hecho de que la política exterior india comenzará a caracterizarse por presentar un doble estándar, según el cual la India se tornará más realista o más liberal de acuerdo con la temática que estuviera en consideración. Tan es así que cuando se trataba de temáticas como la reforma de las instituciones internacionales, India siguió defendiendo la idea de contar con canales institucionales más multipolares, representativos y democráticos. Mientras que, en lo referido a temáticas como la nuclear, India desarrolló esa tecnología con motivos de seguridad nacional, desobedeciendo a los llamados de atención realizados por el sistema internacional.

Nacionalismo Hindú (1984 - 2004)

Este movimiento, surgido en la India a comienzos de los 80, pretende rescatar principios tradicionales hindúes como elementos integradores de la sociedad india. El movimiento se refiere al término hindú y no indio debido a que sus conceptos nacionalistas parten de argumentos propios del hinduismo, religión que se presenta como una alternativa frente al tradicional se-

cularismo defendido por el Congress Party desde los orígenes de la República India (Adeney and Sáez, 2005; Bhatt, 2001; Blom Hansen, 1999; Graham, 1990). El principal exponente de este movimiento es el Bharatiya Janata Party (BJP), partido que gobernó la India entre los años 1998–2004 y desde 2014 hasta la actualidad.

El nacionalismo hindú se caracteriza por presentar un posicionamiento realista en materia de política exterior. Entiende que la India cuenta con capacidades suficientes para consolidarse en el escenario internacional como una *potencia* (*great power*). Ese pensamiento se asienta en el premisa histórica de que el país representa a una civilización milenaria, que supo integrar a su sociedad elementos de todas aquellas culturas que pisaron su territorio. Al mismo tiempo, y a diferencia de las dos escuelas anteriores, el nacionalismo hindú recupera la idea de autonomía e independencia bajo a idea del *daño* y la *humillación* provocados por las potencias extranjeras en sus invasiones al país. Al entender de este movimiento, el reposicionamiento de la India en el escenario internacional es una forma de *balancear* el accionar unilateral de las potencias mundiales (Hurrell and Narlikar, 2006). El argumento respecto de la constitución de un mundo multipolar es mantenido, pero bajo argumentos realistas y no liberales o idealistas, como habían sido defendidos por Nehru y Gandhi, respectivamente.

El resultado directo de la visión realista del nacionalismo hindú es el concepto de una *India firme* (Husar, 2016). Esta idea parte de la consideración de que el país se debe mostrar en el escenario internacional como un Estado que, de forma constante, pregona la reforma del sistema a los fines de que los países en desarrollo tengan mayor participación en el proceso de toma de decisiones mundiales. Pero, al mismo tiempo, India debe transmitir a los demás Estados miembros del sistema la sensación de que es un país *firme* que defenderá sus intereses nacionales en cada oportunidad en que se vean vulnerados. Un claro ejemplo de esta posición lo representa el desarrollo nacional de armas nucleares. Este es considerado de interés nacional debido a que implica el fortalecimiento de la seguridad nacional frente a las diversas hipótesis de conflicto que se manejan en el país, como lo es el caso con Pakistán. Al mismo tiempo, el desarrollo de armas nucleares es visto como una herramienta más por medio de la cual India puede llegar a forzar una negociación con los Estados potencia, llegado el caso de ser necesario.

En lo que se refiere a desarrollo económico, el movimiento nacionalista hindú defiende la

idea de tornar India en un país competitivo en términos internacionales por medio del proteccionismo doméstico. De esta manera, industrialización y proteccionismo van de la mano. Así, se busca el desarrollo de industrias de alta tecnología que permitan evitar la dependencia de productos extranjeros, al tiempo que se impulsa un modelo de desarrollo *hindú* que tendría como objetivo impedir que la globalización se convierta en una fuerza dominante en India.

En resumen, los ejes centrales sobre los cuales se estructura la agenda internacional india según esta escuela son: constituirse en líder global o actor global en el sistema internacional (tanto económica como militarmente), defender activamente su independencia en el sistema internacional, constituirse en base de mediación dentro del sistema internacional, dado el caso de que fuera necesario para el fortalecimiento de instancias institucionales más multipolares.

Neoliberalismo Globalista (2004 - 2019)

Según se ha mencionado con anterioridad, al finalizar la Guerra Fría, el socialismo deja de presentarse como una alternativa seductora para los países. De esta manera, el sistema internacional encontró en el capitalismo y en la democracia proyectos atractivos mediante los cuales los Estados podían mejorar su propio bienestar.

La República de la India no se mostró ajena a los procesos de cambio ocurridos en el plano internacional como resultado de la caída de la URSS. A partir de 1991, comienza un proceso de liberalización y privatización del aparato productivo indio a los fines de dismantelar lo que se había dado a conocer como *Licence Raj*. Este concepto era tradicionalmente utilizado para criticar al aparato burocrático estatal consolidado a lo largo del período 1947–1991, el cual había sido un producto directo de las políticas de desarrollo implementadas desde la época de Nehru. Tal aparato era tildado de ineficiente e ineficaz debido a la excesiva participación del Estado en la actividad económica.

Por otro lado, 1991 se presentó para el país como un año tumultoso en lo que se refiere a términos económicos. Ese año, la India atravesó una fuerte crisis en la balanza de pagos que dejó al país al borde del *default*. A esto se le debe sumar el hecho de que la comunidad extranjera (principalmente EEUU a través de organizaciones internacionales como el FMI y el BM), al igual que la nueva generación india de dirigentes políticos, como los primeros minis-

tros Narasimha Rao ⁵ y Manmohan Singh ⁶ (los cuales se habían formado en universidades extranjeras), comenzaron a presionar por la implementación de las reformas económicas establecidas por el Consenso de Washington. Esas reformas constituían, en esencia, un conjunto de políticas económicas tecnocráticas que entendían a las fuerzas del mercado como los principales instrumentos dinamizadores de la economía mundial, incluso en el contexto político indio, que se encontraba marcado por la vuelta al poder del Congress Party. Todo ello llegó a implicar el abandono de banderas económicas de formas impensadas en tiempos de Nehru o de Indira Gandhi. Como miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y, posteriormente, en 1995, de la OMC, India asumió compromisos más profundos en áreas tradicionales, tales como bienes, y comenzó a adherir a nuevas medidas en lo que a áreas de servicios respecta, como las relacionadas al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (*Trade-Related Intellectual Property Rights* [TRIPs]) y al Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (*Trade-Related Investment Measures* [TRIMs]).

Estos cambios parecían ir de la mano de la voluntad política de suscribir al multilateralismo liberal de 1990 y de unirse, o al menos oponerse desde adentro, a una amplia gama de regímenes específicos, incluidos los relacionados con el medio ambiente, los derechos humanos y la intervención humanitaria. Esta aparente adaptación a las normas emergentes de una sociedad internacional solidaria liberal representó un cambio importante, no solo si se la compara con el desafío tercermundista de la década de 1970, sino también con las revueltas más amplias contra el dominio occidental de la sociedad internacional que habían caracterizado al siglo XX y que provenían desde países emergentes como la India (Hurrell and Narlikar, 2006).

La combinación y síntesis de todo el contexto descrito no hizo otra cosa que provocar un cambio paradigmático en la India respecto a su política y relaciones económicas mundiales. Este cambio de paradigma implicó el abandono de la concepción india tradicional del Estado como agente absoluto del crecimiento económico al igual que del discurso antiestadounidense existente desde 1947. Según el nuevo impulso neoliberalista indio, el país debía comenzar a ser comprendido como una gran potencia económica y militar, al tiempo que una sociedad

⁵Primer ministro de la India entre 1991 y 1996.

⁶Primer ministro de la India entre 2004 y 2014.

multiétnica liberal, que debía combinarse con las potencias occidentales para garantizar la paz y la estabilidad no solo a nivel regional, sino también mundial (Husar, 2016). Esto implicó que la India se posicionara en el escenario internacional como un Estado dispuesto a negociar con los países en desarrollo, además de que se concibiera a sí misma como un país con la suficiente capacidad estatal como para sentarse en la misma mesa de negociación en la que participaban las potencias mundiales. Dicha perspectiva comprende que la principal herramienta con la que cuenta la India para negociar con otros Estados es el comercio, dadas las condiciones únicas que presenta en materia económica a nivel mundial.

En el plano militar, el fortalecimiento en la capacidad de negociación de la India se tradujo en la profundización de sus propios programas nucleares, los cuales contaron con el apoyo informal de EEUU debido a que la India era concebida por ese país como un medio más con el que se podía contrarrestar la influencia china en el subcontinente del Indostán, en específico en relación con China. De esta manera, y con el aval de EEUU, la India representa, actualmente, a una de las pocas potencias nucleares que no ha suscrito aún el Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin embargo, lo anterior no significó, en materia de política exterior, una subordinación del accionar del país a los intereses estadounidenses. Un claro ejemplo de ello lo representa la participación activa de la India en las diferentes rondas de negociación que resultaron en la transformación del GATT en lo que actualmente se conoce como la OMC, ya que este país actuó de manera coordinada con otras potencias emergentes a los fines de mejorar las condiciones de competitividad de las nuevas economías en su participación en el comercio internacional, tal como se vio en la reunión ministerial de Cancún de la OMC en septiembre del 2003 (Hurrell and Narlikar, 2006).

En síntesis, la India ha buscado, en los últimos años, fortalecer su capacidad de negociación con las potencias por medio de su consolidación en el plano internacional como un *trade State*; al tiempo que se constituía en un *balancer* en materia de seguridad y fuerza militar, en especial en lo que se refiere a su área de influencia geopolítica en la península del Indostán y parte del Sudeste Asiático.

4.2.4. China

Cuando se trata de describir la historia de las escuelas de pensamiento en materia de política exterior de algún país en particular, China se presenta como un caso de interés. Esto no solo se debe a la destacada fuerza y velocidad de su actual crecimiento económico, sino también a la particularidad de su historia, ya que supo ser un imperio que, con el tiempo, pasó a constituirse en un país periférico dentro del concierto internacional. Esto ha dado lugar a que la literatura discutiera de forma extensa sobre la posición de víctima adoptada por China en el escenario internacional (Godehardt, 2016; Weissmann, 2015; Kumar, 2015; Feng, 2015; Yuwen, 2013; Liqum, 2010; Bhattacharya, 2007). El término víctima ha sido utilizado a los fines de hacer referencia al proceso mediante el cual este país perdió peso relativo como potencia regional debido a los intensos procesos de colonización, invasión y guerra a los que se vio sometido por parte de las potencias extranjeras occidentales.

De tal forma, por mucho tiempo, la línea central en materia de política exterior china fue establecida en torno a una identidad nacional dual: por un lado, un *sentimiento de superioridad*, con clara reminiscencia respecto al pasado como imperio; y, por el otro, un *sentimiento de inferioridad*, producto de las invasiones de países extranjeros.

El primero, se refiere a la milenaria tradición del *culturalismo confuciano*, el cual asume la superioridad de la cultura han frente a las demás minorías étnicas existentes en el territorio. Esta posición le permitió a China establecer una relación centro-periferia, no solo entre Pekín y las demás provincias del país, sino también con Estados reino limítrofes, como Nepal, Birmania o Laos, por medio de lo que se ha dado a conocer como *chaogong tixi* (sistema tributario, en español). El segundo, el *sentimiento de inferioridad*, se refiere a la fuerte dominación ejercida por las diversas invasiones extranjeras sufridas por China tanto de parte de Occidente como del Imperio del Nipón (Japón), particularmente las ocurridas entre 1839–1945. Ejemplo de ellas son las dos guerras sino-japonesas (1894-1895 y 1937-1945) o las dos guerras del opio (1839-1842 y 1858-1860). Tales invasiones no solo tuvieron impacto en el proceso de desarrollo político y económico interno chino, sino también en la manera en que la República, una vez destronada la dinastía Qing, se proyectó en el sistema internacional.

En lo que respecta a este apartado, se trabajará sobre cinco tradiciones presentes en la his-

toria de las escuelas de política exterior china mediante su seguimiento cronológico: 1) culturalismo confuciano (1644–1912), 2) nacionalismo chino (1912–1949), 3) comunismo chino (1949–1978) 4) comunismo chino reformado, la economía de mercado socialista (1978–1989) y 5) cooperación Sur-Sur en tiempos de multipolaridad (1989–2019).

Culturalismo confuciano (1644 – 1912)

La dinastía Qing fue la última dinastía imperial en gobernar China. Lo hizo durante el período 1644–1912; siendo este último el año en que se produjo la caída del Imperio en favor de la República China, a causa de la Revolución de Xinhai (1911) en la que el emperador Puyí se vio obligado a abdicar al trono. A esa dinastía se la conoce como *dinastía manchú*, en clara referencia al origen étnico de la familia Qing, que proviene geográficamente de la provincia de Heilongjiang, actual noroeste de China.

La dinastía manchú fue la última que impulsó la expansión imperial de China por medio de los conceptos de *tianxia* y *chaogong tixi*. Estos conceptos provienen del culturalismo confuciano y significan *todo bajo el cielo* y *sistema tributario*, respectivamente. Se refieren al sistema en torno al cual se estructuraban las relaciones entre el centro del Imperio (Pekín) y las demás provincias y Estados reinos periféricos. No es un detalle menor que el nombre *China* (en chino, Zhongguó) tenga como traducción *reino medio*. Si bien es cierto que la primera utilización de tales conceptos se remonta a tiempos de la dinastía Zhou (1100–256 a. C.), ambos continuaron siendo fuente de legitimación imperial durante el reinado de los Qing.

Las razones para mantener ese sistema fueron variadas, pero una de ellas encuentra su razón de ser en el origen étnico de la dinastía Qing. Como ya se mencionó, los Qing tienen su origen en la minoría étnica manchú, la cual (luego de constituido el Imperio en 1644) debió gobernar sobre la comunidad han, siendo esta la comunidad étnica más grande de China. Por ende, el mantenimiento de tales preceptos confucianos le permitió a la dinastía manchú legitimar su imperio, argumentando que contaban con el *mandato celestial* necesario para gobernar. Ese mandato era dado a través del mantenimiento de conceptos confucianos tradicionales, como el de *tianxia*, que le permitían a la dinastía Qing construir una legitimidad imperial sobre un territorio que habían conquistado por medio de las armas.

Tianxia significa *todo bajo el cielo* y desde una perspectiva china este concepto representa a todo lo geográficamente conocido (Godehardt, 2016). El emperador era un *hijo del cielo*, por ende, el vínculo de conexión entre el hombre y los dioses. Como tal, representaba el mandato del *cielo* sobre la tierra; constituyéndose, de esta manera, en el centro de todo lo geográficamente conocido hasta el momento. Pekín era el núcleo hacia el que todas las provincias periféricas orientaban su accionar, dado que en esa ciudad no solo vivía la más alta autoridad moral de la tierra, sino que también era el sitio desde el cual se generaba toda *cultura*. Un elemento de interés dentro de este concepto es el hecho de que la separación entre Pekín y las provincias remite tanto a una diferencia entre centro-periferia como a la diferencia entre *civilización-barbarie*. En síntesis, «el Emperador gobierna y atrae a todos bajo el cielo (*tianxia*), porque si las personas bajo tu reinado son felices, las personas se sentirán atraídas por venir de lejos» (Godehardt, 2016, p. 12–13).

Como consecuencia del *tianxia*, los límites al Imperio chino no estaban constituidos sobre una base territorial o geográfica, sino, más bien, sobre una base civilizatoria-moral (Kumar, 2015; Bhattacharya, 2007). Tal superioridad era asumida bajo el principio de que las comunidades periféricas circundantes eran capaces de apreciar y, por ende, asimilar voluntariamente la riqueza evidente de actividades culturales como la escritura, la pintura, las instituciones y los sistemas de pensamiento desarrollados desde la metrópolis. Siguiendo a Bhattacharya (2007), en este punto, será la superioridad pretendida del culturalismo confuciano la que justifique el dominio chino central sobre los no chinos periféricos, con la consecuente incorporación de los *bárbaros* al país.

Otra de las razones para mantener este sistema fue el hecho de que el emperador debía garantizar un control efectivo sobre todo el territorio conquistado. No se debe olvidar que, ya en esos tiempos, el Imperio chino presentaba una extensión territorial considerable⁷. Para ello, los emperadores debieron fomentar (al mismo tiempo que se vieron obligados) la consolidación de un sistema feudal sobre el cual delegaban el control de las provincias más lejanas a gobernadores, con la potestad de gobernar esos lugares en nombre del emperador. Aquellos podían

⁷El territorio del Imperio Chino de la Dinastía Qing (14,7 millones de km²) era más extenso que el presentado por la China actual (9,6 millones de km²), que tornaba complejo el ejercicio efectivo de la voluntad imperial sobre su totalidad

desarrollar una cierta autonomía, pero, por medio del *sistema tributario* (*chaogong tixi*), debían realizar pagos al emperador como muestras de su lealtad, además de garantizar el cumplimiento de la voluntad imperial en las provincias. En el caso de que estas no realizaran los pagos correspondientes, el emperador podía llegar a enviar un cuerpo del ejército imperial a los fines de exigir tal pago.

En resumen, los conceptos del culturalismo confuciano imperantes bajo la dinastía Qing hicieron que las relaciones desplegadas por China con los demás Estados reinos de la región de Asia del Este fueran de tipo jerárquica y no de iguales, al igual que lo era la sociedad china hacia su interior. Sin embargo,

«la naturaleza hegemónica de la cultura china en la región dio lugar a una falsa seguridad entre los emperadores chinos de que la jerarquía mundial era universal. No había otras jerarquías ni otras fuentes de poder en la escena internacional» (Godehardt, 2016, p. 13)

Esta última afirmación permite observar que, si bien los conceptos confucianos de *tianxia* y *chaogong tixi* le permitieron a la dinastía Qing consolidar su legitimidad al comienzo de su reinado, con el tiempo presentaron una inflexibilidad que impidió al Imperio adaptarse a los cambios percibidos tanto por China como por el escenario internacional. Como resultado de esa inflexibilidad, China no solo encontró dificultades para llevar adelante un proceso de modernización de su economía, sino que también se mostró expuesta a las invasiones por parte de potencias extranjeras occidentales. Por ende, ya sea por sus dinámicas internas como por las externas, el Imperio de la dinastía Qing fue derrocado por medio de la Revolución de Xinhai en 1911 y, en su lugar, se instauró la República de China.

El Nacionalismo chino (1912 – 1949)

Según se mencionó en párrafos anteriores, en 1912 ocurre la caída del Imperio chino de la dinastía Qing, lo que la convierte en la última dinastía imperial en gobernar el país. A partir de ese año, se constituye en el territorio chino la República. Esta se mantendrá hasta 1949, fecha en que finaliza la guerra civil china y en la que surge lo que actualmente se conoce

como la República Popular China, en manos del Partido Comunista Chino (PCCh) de Mao Zedong. Si bien fueron varios los actores involucrados en el proceso revolucionario de 1911, el actor central fue el partido Kuomintang (KMT), conocido en español como Partido Nacionalista Chino. Este partido tenía como principal referente a Sun Yat-sen, político y estadista chino que supo liderar el proceso revolucionario contra el Imperio de la dinastía Qing, llegando a convertirse en presidente de la República de China en 1911. Sun Yat-sen es considerado, tanto por el KMT como por el PCCh, el padre de la China moderna.

En lo que respecta a este apartado, resulta de interés describir cómo Sun Yat-sen pensó la construcción del Estado nación chino moderno, al tiempo que esto se constituía en base de proyección hacia el escenario internacional. Al tomar el poder, Sun Yat-sen había heredado el desafío de mantener unidas a las comunidades étnicas chinas, al igual que lo habían hecho las demás dinastías imperiales. La principal razón de esto se debe al hecho de que, si bien la causa motora del proceso revolucionario había sido la instauración de la República por medio del derrocamiento de la dinastía imperial, ese proceso no implicaba uno de desmembramiento del territorio chino. Los revolucionarios, principalmente los líderes del KMT, entendían que la República se había subrogado en el lugar del Imperio y que, por ende, heredaba todos los territorios sobre los que este había ejercido dominio hasta 1912:

«Detrás de la retórica del nacionalismo estaba la consideración práctica de retener todos los territorios Qing en el nuevo estado nación. Los territorios Qing comprendían Xinjiang, Tibet y Mongolia con poblaciones que consisten en grupos no Han. Estas también eran áreas en las que el control chino se consideraba crucial para la seguridad e integridad de China. Por lo tanto, controlando las áreas estratégicas y llevando a la población no Han al redil del estado de la nueva nación, Sun Yatsen desarrolló la idea de los cinco pueblos.» (Bhattacharya, 2007, p. 239).

De la misma manera y en lo referido a conflictos con Estados extranjeros, la República de China también heredaba los conflictos territoriales que había tenido el Imperio. El líder chino había heredado del Imperio Qing las heridas producidas por las invasiones extranjeras, las cuales habían tenido como principal consecuencia la pérdida de territorio a manos de potencias occi-

dentales, como Gran Bretaña, Francia, EEUU, Alemania, Rusia e incluso el Imperio del Nipón. Un ejemplo de ello lo representan las ya conocidas guerras del opio (1839–1842 y 1858–1860), en las que China perdió el dominio de sus principales puertos a manos de Occidente. Otro ejemplo es la guerra de Corea de 1894–1895, en la que el Imperio Qing perdió el dominio territorial sobre la península de Corea luego de ser derrotado por los japoneses en una guerra fugaz.

Como resultado de la combinación de estas dos dinámicas, Sun Yat-sen entendía que el principal objetivo de la República de China era *salvar a la propia China* (Bhattacharya, 2007). Al entender del KMT, tal objetivo se lograría por medio del nacionalismo chino, el cual estaría estructurado en torno a la idea de Estado nación occidental. Este concepto permitía pensar la unificación de *todas las Chinas existentes dentro de una misma China*. Un claro ejemplo de ello lo representa la bandera adoptada como propia por la República de China en 1912, la cual estaba compuesta por cinco franjas horizontales en clara representación de las cinco comunidades mayoritarias del momento: han (rojo), manchúes (amarillo), mongoles (azúl), hui (blanco) y tibetanos (negro). El lema principal de la República de Sun Yat-sen era *cinco razas bajo una unión*. Como resultado de este posicionamiento, constituir el Estado nación chino implicaba no solo un proceso de definición de los límites y alcances del concepto de Estado chino, sino también un proceso de definición de los límites y alcances del concepto de población china (Bhattacharya, 2007; Godehardt, 2016).

En lo que se refiere a la recuperación de los territorios perdidos a mano de las potencias extranjeras, la segunda guerra sino-japonesa (1937–1945), ocurrida en el marco de la Segunda Guerra Mundial, dio una oportunidad a China de demostrar las fortalezas del pensamiento nacionalista desplegado desde 1912. Para 1937, año en que se produce la invasión japonesa sobre territorio chino, proveniente desde el noroeste chino, el país se encontraba dividido por el conflicto interno entre el KMT y el PCCh. Sin embargo, ante la amenaza japonesa, ambos partidos se vieron forzados a constituir un frente de lucha a los fines de detener el avance nipón. Luego de la rendición de Alemania en 1945 y de las consecuentes bombas atómicas arrojadas por EEUU sobre Japón, se puso fin no solo a la Segunda Guerra Mundial, sino también al dominio nipón sobre China, que de esta manera recuperó para la República el dominio sobre Manchuria, Taiwán y los territorios perdidos durante la guerra sino-japonesa.

Una vez terminada la segunda guerra sino-japonesa, los enfrentamientos entre el KMT y el PCCh se reanudaron, lo que dio lugar al establecimiento de la guerra civil china (1946–1949). Esta finalizará en 1949, luego de que el derrotado Chiang Kai-shek, líder del KMT en ese entonces, se viera obligado a recluirse en la isla de Taiwán, territorio sobre el cual ese partido continúa ejerciendo su poder hasta el día de hoy. De esta manera, y por medio de la proclama de Mao Zedong realizada en la plaza de Tiananmen el 1 de octubre de ese mismo año, se constituye la República Popular China, quedando reclusa la antigua República a la isla de Taiwán.

Comunismo chino (1949 – 1978)

En 1949, Mao Zedong instauró en el país un Estado comunista totalitario, basado en la existencia de un partido único. En lo que se refiere a la inestabilidad interna existente desde finales de la dinastía Qing, a partir de ese año China pudo restablecer el orden gracias a la finalización de su guerra civil y de las invasiones japonesas sobre el territorio. Sin embargo, los innumerables enfrentamientos políticos, sociales y armados habían dejado como resultado un país pobre y frágil, que tenía por delante el desafío de pensar cómo sería su propio proceso de incorporación al escenario internacional de la Guerra Fría establecido por EEUU y la URSS luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Teniendo en cuenta el escenario general, Mao Zedong asumió el desafío de constituir una estabilidad interna por medio del fortalecimiento de los principios del nacionalismo chino, lo cual le permitía, al mismo tiempo, fijar una posición independiente frente al acontecer internacional. El líder comunista tomó del nacionalismo chino de Sun Yat-sen la idea de *unir todas las Chinas dentro de una misma China*, a los fines de que el país fuera concebido como multiétnico (Bhattacharya, 2007). No obstante, ese nacionalismo presentaría características diferentes al desarrollado por el líder del KMT. La principal de ellas remite a la idea de que la identidad nacional se constituye bajo la dicotomía opresores-oprimidos. Tan es así que Mao Zedong instó a las minorías a unirse con todos los chinos contra los opresores comunes (Bhattacharya, 2007). Los *opresores comunes a todos los chinos* estaban definidos sobre la base de criterios económicos marxistas. Esto implicaba cambiar los criterios de diferenciación étnicos del concepto confuciano de *tianxia*, utilizados hasta el momento, por unos criterios económicos que

hicieran referencia a los diversos estados de desarrollo presentados por las distintas comunidades existentes en todo el territorio chino. De tal forma, llevar adelante la unificación de las diversas comunidades étnicas chinas implicaba llevar adelante un proceso de modernización económica que permitiera abandonar las relaciones feudales existentes hasta ese momento. En síntesis, la política de modernización económica china no solo era un medio a través del cual erradicar la pobreza en todo el país, sino también la principal herramienta a través de la cual se llevaría a cabo el proceso de integración de toda China.

Un aspecto que resulta interesante destacar de la relación entre el proceso de modernización económica de Mao y sus políticas de integración nacional es el referido al rechazo que el líder chino tenía respecto del principio de autodeterminación leninista. Lenin entendía que el proceso de autodeterminación de los pueblos debía ser definido dentro de sus características económicas y no políticas. Tal pensamiento queda expresado claramente en el siguiente extracto:

«En todo el mundo, la época del triunfo definitivo del capitalismo sobre el feudalismo estuvo ligada a movimientos nacionales. Económicamente, estos movimientos se basan en que para que sea posible un triunfo completo de la producción mercantil, es preciso que la burguesía conquiste el mercado interior; es preciso que territorios con población de un solo idioma adquieran cohesión estatal, quedando eliminados cuantos obstáculos se opongan al desarrollo de ese idioma y a su consolidación en la literatura. El idioma es el medio esencial de trato entre los hombres; la unidad de idioma y su libre desarrollo es una de las condiciones más importantes de una circulación mercantil realmente libre y amplia, que responda al capitalismo actual; (...) Por ello, todo movimiento nacional tiende a la formación de Estados nacionales, que son los que mejor responden a estas exigencias del capitalismo actual» (Lenin, 1914, p. 302–303).

Mao, a diferencia de Lenin, entendía que ese principio no podía ser aplicado en China, debido a la gran cantidad de comunidades étnicas minoritarias existentes en su interior. El primero entendía que, si se aplicaba al pie de la letra el principio leninista por el solo hecho de querer llevar adelante un proceso de modernización que continuara los pasos establecidos por la

dialéctica del materialismo histórico, China se vería sumergida en un proceso de *balcanización* que tendría como único resultado la división del país en múltiples Estados.

En lo que se refiere al accionar de China dentro del concierto internacional, la consolidación del nacionalismo permitía fijar una posición clara (por lo menos en lo discursivo) respecto a la polaridad característica del período de la Guerra Fría. China, teniendo por base su política de integración nacional de raigambre nacionalista, y considerando las consecuencias negativas que habían tenido las invasiones extranjeras sobre su población, decidió no expresarse en favor de ninguna de las dos superpotencias. Los líderes chinos presentaban un rechazo explícito al involucramiento o a la interferencia sobre Estados soberanos extranjeros, ya fueran armados o no (Kumar, 2015).

Lo anterior queda claramente reflejado en la famosa teoría de los tres mundos de Mao: 1) el primer mundo estaba compuesto por EEUU y la URSS, las dos superpotencias que lideraban el bloque occidental y el bloque comunista, respectivamente; 2) el segundo mundo estaba compuesto, por un lado, por los aliados estadounidenses de Occidente y, por el otro, por los aliados soviéticos de Europa del Este; 3) el tercer mundo estaba compuesto por países provenientes de Asia, África y América Latina, que habían optado por no alinearse detrás de ninguna de las dos superpotencias. Estas categorías diferenciaban a los países según su distancia o nivel de relación respecto de las superpotencias, permitiéndole a China desarrollar una tercera posición dentro del escenario internacional que le posibilitara actuar como una especie de mediador entre ambos bloques. Un ejemplo de ello fue el hecho de que China optó por «la solución de proporcionar tanta ayuda y apoyo financiero a los países en desarrollo en África, Asia y Asia Central como sea posible, solo para preservar una relación amistosa con los países en desarrollo» (Feng, 2015, p. 83).

Comunismo chino reformado: socialismo con características chinas (1978 – 1989)

El fallecimiento de Mao Zedong marcó el inicio de una serie de transformaciones en el régimen comunista chino, imperante desde 1949. A partir de este evento, la nueva generación de dirigentes comunistas comenzará a abandonar las categorías económicas tradicionales marxistas

más rígidas en pos de establecer un sistema económico más flexible, que permitiera lograr con mayor rapidez el objetivo del desarrollo económico. De esta manera, los líderes entendían que el objetivo principal del gobierno chino había dejado de ser la lucha política de clase para pasar a serlo la rápida consolidación de un proceso de desarrollo económico. Desde 1978, China decidió llevar adelante una modernización del socialismo que le permitiera al país impulsar un desarrollo económico estable y rápido.

El aporte característico de este nuevo posicionamiento lo dio Deng Xiaoping, en 1982, al hablar de *socialismo con características chinas*. Este es un concepto que había sido utilizado con anterioridad por Mao y que remitía a la idea de que el proceso de construcción del socialismo en territorio chino sería asumido teniendo en consideración sus particularidades históricas y económicas. De la misma manera, Den Xiaoping retomó el concepto, pero desde una perspectiva más flexible. El líder comunista chino, como ya se mencionó anteriormente, entendió que, a los fines de llevar adelante un rápido y firme desarrollo económico, se debían implementar una serie de reformas económicas que iban en contra de los principales preceptos económicos marxistas tradicionales.

Sin embargo, ese proceso de reforma no implicaba el establecimiento del mercado como nuevo coordinador de la dinámica económica china, sino que el gobierno continuaba siendo el que dictaminaba los lineamientos generales en torno a los cuales iba a girar el desarrollo. En consecuencia, el PCCh mantenía el liderazgo en el proceso de toma de decisiones sobre temas centrales de la planificación económica, al tiempo que se realizaban reformas institucionales, como la descolectivización rural, la apertura a ciertas inversiones extranjeras y al turismo, la existencia de ciertas empresas privadas, etc.

Al decir de [Feng \(2015\)](#), este nuevo lineamiento en materia económica implicó un cambio en el posicionamiento tradicional chino en lo que se refiere a política exterior. A partir de 1978, comienza a existir una visión más positiva del escenario internacional por parte de la clase dirigente china. El país comenzó a percibir que el mundo era un lugar *no justo y no razonable*, pero que podía ser transformado mediante una serie de reformas. Esto último era posible debido a la cada vez más extendida idea de que los grandes *hegemones internacionales* (EEUU y URSS) estaban perdiendo su peso relativo en el concierto internacional, liberando, de esta manera, es-

pacios que podían ser utilizados por países en desarrollo para luchar en pos de la constitución de instituciones internacionales con características más multipolares que las presentadas por las vigentes hasta ese momento. De esta manera, Deng Xiaoping entendía que China debía ser capaz de encontrar el balance y el cambio dentro del escenario internacional. Esto tiene que ver con la idea de que el país debía llevar adelante un proceso de desarrollo económico que fuera pacífico en términos internos y que, por ende, su incorporación al sistema internacional debía contribuir a tales fines, evitando cualquier tipo de involucramiento en conflictos internacionales por la hegemonía internacional.

Un ejemplo muy interesante de este punto es resaltado por Stanislav Myšička (2015) cuando discute sobre los diversos factores que incidieron en el hecho de que la República Popular China decidiera apoyar (o no) a las diversas insurgencias comunistas alrededor del mundo. En ello, destaca que, más que los cambios en el régimen político chino, los factores de importancia fueron los cambios de preferencias que se percibieron en materia de política exterior durante la administración de Deng Xiaoping (y posteriores) respecto a los objetivos perseguidos por Mao Zedong. Durante el gobierno de Mao, se consideraba relevante la participación activa del PCCh en el apoyo a movimientos insurgentes comunistas, ya que se entendía a ese apoyo como una herramienta más, utilizada para consolidar el estatus internacional chino entre los países socialistas, así como para debilitar los regímenes no comunistas, junto con las superpotencias que los respaldaban. Sin embargo, con el advenimiento de las reformas económicas y políticas, a la muerte de Mao, las insurgencias comunistas en el mundo se convirtieron en una *vergüenza* para el PCCh.

Cooperación Sur-Sur: política exterior en tiempos de multipolaridad (1989 – 2019)

La caída de la URSS (1989–1991) no produjo grandes cambios en el posicionamiento en política exterior desarrollado a partir de 1978 en China, sino, más bien, su profundización. La idea maoísta de que el país pertenecía al *tercer mundo* comienza a ser abandonada dentro del discurso de la República Popular China, con la intención de empezar utilizar nuevos conceptos, tales como los de *cuasi-potencia*, *potencia nuclear*, *miembro permanente del consejo de segu-*

ridad. Es decir, se intensifica la presencia, dentro del discurso diplomático chino, de la idea de que el mundo podía ser transformado por medio del accionar de los países en desarrollo, en pos de establecer instituciones internacionales con características más multipolares. Esto se debe al hecho de que, dentro de un mundo multipolar, los países en desarrollo:

- Cuentan con una mayor cantidad de herramientas de política exterior e instituciones internacionales que les permiten contrarrestar los procesos de constitución de hegemonías o unilateralismos por parte de los países potencias. Desde la caída del Muro, se ha podido observar, en el escenario internacional, un proceso de diversificación y superposición de regímenes que han derivado en una complejización de las interacciones entre los actores internacionales, al punto tal de no solo cuestionar las instituciones y organizaciones heredadas de tiempos de posguerra, sino también de poner en tela de juicio las visiones estatocéntricas predominantes desde la Segunda Guerra Mundial ([Reus-Smit, 2014](#); [Little, 2014](#); [Willetts, 2014](#)).
- En este mundo multipolar, la interdependencia económica entre países aumenta, por lo que se generan nuevos incentivos económicos y políticos que llevan a desarrollar nuevas políticas públicas que busquen potenciar esas características, a los fines de beneficiar el camino de desarrollo seleccionado. Por ejemplo, el aumento en los flujos de capitales entre países o la creciente interdependencia económica experimentada entre países fronterizos han hecho que aumentaran los incentivos para la constitución de las relaciones económicas bilaterales o multilaterales (o profundización de las ya existentes) entre países en pos de un objetivo determinado compartido ([Wiener and Diez, 1993](#)).

De esta manera, a partir de la caída de la URSS, y en el marco de la pos Guerra Fría, China comienza a proyectarse a sí misma como una potencia en crecimiento, que tiene como principal objetivo la consecución de su propio desarrollo económico, al tiempo que busca contribuir con mayor intensidad a la reforma paulatina del escenario internacional, ya que entiende a ese proceso como un medio más mediante el cual se puede fortalecer y profundizar el crecimiento económico ya iniciado en 1978. Esto último le permitió, luego de largas negociaciones durante un intervalo temporal de casi 16 años, incorporarse en diciembre del 2001 como miembro de

la OMC y, así, poder contrapesar a las grandes potencias económicas desde dentro de una de las organizaciones más importantes en materia de comercio internacional, al tiempo que lograba una mayor inserción en el régimen económico comercial vigente (Nascimento, 2015; Liu, 2014).

Para comienzos del siglo XXI, resulta de gran interés destacar el hecho de que China no sufre grandes transformaciones en su posicionamiento internacional, sino que los cambios son percibidos en el escenario internacional. El siglo XXI es testigo de grandes transformaciones, como lo son el atentado a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001; la reconfiguración del escenario internacional realizada por la injerencia de nuevos actores, como las organizaciones terroristas; el establecimiento en la agenda internacional de temáticas como el cambio climático, etc. Como consecuencia de todos estos sucesos, más que de una transformación o modificación del posicionamiento en materia de política exterior china, se debe hablar de su proceso de adaptación ante estos nuevos acontecimientos globales.

Durante el gobierno de Hu Jintao, los ideales establecidos por Deng Xiaoping no fueron modificados. Sin embargo, una de las mayores novedades se dio a nivel de políticas particulares ejecutadas por el gobierno chino en el plano internacional (Feng, 2015; Myšička, 2015; Kumar, 2015; Carvalho Lyrio, 2010):

- Establecimiento de un *nuevo concepto de seguridad*, que ocurre en un marco internacional en el que la principal fuente de conflictos bélicos internacionales ha dejado de ser el Estado nación, dando lugar a la constitución de nuevos agentes, como las organizaciones terroristas, con capacidad militar suficiente para desestabilizar un país o región determinada.
- Fortalecimiento de las *políticas de colaboración Sur-Sur*, en continuación con la idea de que los países en desarrollo deben colaborar con mayor intensidad entre ellos a los fines de profundizar el proceso de desarrollo económico interno que cada uno ha elegido llevar adelante para sí.
- Rechazo al concepto huntingtiano de *choque de civilizaciones*, entendiendo que cada país tiene el derecho de llevar adelante su proceso de desarrollo económico por medio del sis-

tema social que encuentre más conveniente para sí mismo, preservándose de esta manera la diversidad cultural del mundo.

4.2.5. Sudáfrica

La República de Sudáfrica representa al último país del acrónimo BRICS. Como se mencionó con anterioridad, este es el único país del grupo que pertenece al continente africano, lo cual lo transforma, a los ojos de los demás miembros, en el principal punto de contacto con la región. Esto último se debe al hecho de que, a lo largo de su historia moderna, Sudáfrica ha buscado ejercer el rol de líder regional en África bajo diversas formas.

En esta sección se tendrán en consideración cuatro escuelas sudafricanas de política exterior que han tenido gran importancia en la persecución del objetivo mencionado. Un elemento a tener en cuenta para este país es la simultaneidad con la que surgen y se desarrollan varias de las aquí seleccionadas como tradiciones principales en materia de política exterior sudafricana. Este fenómeno se debe a las características particulares de los procesos políticos que tuvieron lugar en el marco político interno del país, los cuales terminaron definiendo (al tiempo que condicionando) la forma mediante la cual Sudáfrica pensó su proyección hacia el escenario internacional. La simultaneidad se da, principalmente, en lo que se refiere a la disputa entre el Congreso Nacional Africano (ANC, por su sigla en inglés) y el Partido Nacional (NP, por su sigla en inglés) por el mantenimiento (o no) del *apartheid* como régimen político-social en Sudáfrica.

Por lo mencionado previamente, las escuelas que aquí se desarrollarán son: 1) nacionalismo anticomunista, 2) internacionalismo revolucionario, 2) panafricanismo y 3) neoliberalismo.

Nacionalismo anticomunista (1948 – 1994)

Creado en 1914, el NP fue un partido político conservador que sirvió de plataforma política a los *afrikáneres*, minoría blanca de ascendencia principalmente holandesa. Llegaron al gobierno en el año 1948, gracias a los sesgos del sistema sudafricano de elección indirecta, que les permitió explotar su posición de fuerza minoritaria en amplios sectores rurales del interior de Sudáfrica,

al igual que por medio del fraude.

Uno de los elementos que más caracterizó a este partido político fue el fuerte proceso de institucionalización que encabezó a los fines de consolidar el régimen de exclusión político-social conocido como *apartheid*. Si bien el régimen ya existía con anterioridad al NP, será este partido el que lleve adelante con mayor intensidad la sanción de diversas leyes que den cuerpo legal a la segregación político-social que tenía como principal fuente de discriminación el concepto de raza. De esta manera, el poder quedaba concentrado en manos de la minoría blanca, principalmente *afrikáneres*, los cuales sometían a la mayoritaria población negra sudafricana. El principal objetivo para el NP como gobierno fue el mantenimiento del *statu quo* presente respecto de un Estado controlado por la minoría blanca. En coherencia con este objetivo, Sudáfrica buscó garantizar la seguridad, estatus y legitimidad del *Estado blanco* frente a los demás Estados que componían el escenario internacional (Geldenhuys, 1994).

Otro elemento de interés en lo que se refiere a política exterior es el fuerte nacionalismo esgrimido por el NP ante ciertas problemáticas en materia de agenda internacional. El Partido Nacional presentará un distanciamiento respecto de las relaciones con Gran Bretaña, al punto tal que, en 1961, Sudáfrica no solo se constituye en *república*, sino que también se retira voluntariamente de la Commonwealth. Ese distanciamiento se basó en los constantes reclamos realizados por el Reino Unido en cuanto a la disminución de la rigurosidad con que el régimen de *apartheid* era ejercido en territorio sudafricano. Otro elemento de importancia que llevó a los *afrikáneres* a distanciarse de su *metrópolis imperial* fue el interés por mantener el monopolio de la explotación de los recursos naturales y materias primas del país en manos del gobierno nacional (Lechini, 1992).

Ante este escenario, la proyección hacia el plano internacional será planteada por este gobierno sudafricano de acuerdo con los siguientes objetivos: consolidar y expandir sus vinculaciones con los actores industriales occidentales; desarrollar una posición marcadamente anticomunista en la región; mantener una situación de *status quo* en África; y defender el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros Estados. Todos estos objetivos se encontraban estructurados en torno al argumento de que Sudáfrica era un país estratégico en la región para Occidente no solo en la lucha contra el comunismo, sino también por la riqueza de recur-

tos naturales y materias primas, los cuales resultaban de interés para las potencias mundiales del período de la Guerra Fría. Las autoridades gubernamentales sudafricanas entendían que las características descritas le permitirían a Sudáfrica obtener el apoyo de Occidente en la consecución de sus intereses nacionales.

La realidad, en cambio, demostró que la relación entre Occidente y Sudáfrica sería más del tipo *amor-odio* (Landsberg, 2010; Evans, 1996). Esto último se debe al hecho de que, más allá de que el *apartheid* fuera reprobado por toda la comunidad internacional, hubo momentos en que las críticas realizadas por Occidente fueron menores dado el interés marcado de las potencias internacionales aliadas a EEUU por contener el avance soviético sobre el continente africano. Si bien al final de la Segunda Guerra Mundial las potencias europeas dieron inicio a un proceso de descolonización de sus dominios en África y Asia, la OTAN garantizó para sí (por motivos de seguridad interna), a través de una serie de tratados, ciertos puntos claves dentro del continente africano. Para 1962, los aliados llegaron a contar con diecisiete bases aéreas, como así también con astilleros navales, en ciudades tales como Agadir, Mazalquivir, Bizerta, Yibuti, Mombasa, Simon's Town, Lagos, Beira, Lourenço Marques (actualmente, Maputo) y Luanda (Coker, 1982).

Ejemplos de algunos de esos tratados fueron los firmados, en materia económica, entre Sudáfrica y los EEUU y entre Gran Bretaña y otros países europeos no comunistas. El acuerdo de Simon's Town, firmado en 1955 entre la Unión Sudafricana (US)⁸ y el Reino Unido, o las reuniones militares celebradas entre la Unión, Gran Bretaña y EEUU ilustran con claridad la manera en que los dirigentes blancos sudafricanos y las potencias occidentales pudieron constituir acuerdos de asistencia en diversos aspectos. Otro ejemplo que permite ver estas dinámicas de *amor-odio* es el hecho de que, si bien se celebraron varios acuerdos entre la Unión Sudafricana / Sudáfrica con las potencias occidentales, también existieron diversas pretensiones por parte de las autoridades *afrikáneres* sudafricanas que fueron desoídas o no consideradas por las potencias. Ejemplo de ello es que, a pesar del ofrecimiento realizado por el primer ministro sudafricano Daniel Malan de incorporar el país a la naciente OTAN, no estaba entre las consi-

⁸Fundada el 31 de mayo de 1910, la US es la predecesora histórica de la República de Sudáfrica. Esta fue el resultado de la consolidación, bajo un mismo sistema de gobierno, de las colonias británicas en la región austral de África.

deraciones iniciales de la alianza la inclusión en el bloque de Estados provenientes de África.

Sin embargo, existieron períodos en los que las críticas por parte de Occidente se redujeron, particularmente tras la caída del bloque soviético entre 1989-1991. De tal forma, se derivó en el establecimiento, por parte de las potencias occidentales, de una serie de bloqueos económicos, como así también sanciones de diferentes índoles a la República de Sudáfrica, las cuales fueron intensificándose con el tiempo, al punto tal de llevar al país africano a un estado de aislamiento internacional casi total para finales de la década de 1980.

En el plano regional, un caso que permite ver los principios y prioridades sudafricanos enumerados en materia de política exterior se encuentra en todo lo relacionado con el proyecto Constelación de Estados del África del Sur (Constellation of Southern African States [CONSAS]). El primer ministro sudafricano Pieter Willem Botha, al asumir el poder, planteó para su política exterior lo que se ha dado en llamar Estrategia Nacional Total (Total National Strategy). Si bien varios de sus lineamientos fueron trabajados y sugeridos mientras Botha era ministro de defensa de John Vorster, la estrategia reunía en doce puntos los principios y acciones considerados centrales por Botha respecto a cómo debía ser el comportamiento y accionar de Sudáfrica en el escenario internacional (Davies and O'Meara, 1985). El 22 de noviembre de 1979, el primer ministro sudafricano Botha se reunió con líderes empresariales en Johannesburgo, a los fines de discutir el punto número ocho de la Estrategia Nacional Total: su plan de constituir la CONSAS. Su objetivo principal era crear un programa que permitiera restablecer el dominio regional del *apartheid* y sus socios en las grandes empresas del sur de África, al tiempo que buscaba controlar la creciente *amenaza marxista* (encabezada por la URSS) en la región, garantizando que esta permaneciera abierta a la inversión y al crecimiento capitalista (Hentz, 2005). Botha imaginó al CONSAS como una alianza regional de Estados constituida por Sudáfrica, Rodesia (Zimbabue desde 1980), África Sudoccidental (Namibia desde 1990), Botsuana, Lesoto, Esuatini, Transkei, Bofutatsuana, entre otros.

Es interesante tener en cuenta que el CONSAS permite observar cómo el régimen del *apartheid* en el continente africano comenzó a adoptar características propias del emergente proyecto neoliberal occidental a los fines de contener la *amenaza comunista soviética* en el África Austral. Esto se debe a que el CONSAS buscaba trabajar sobre dos pilares económi-

cos neoliberales considerados centrales: la destrucción de la resistencia de la clase trabajadora (y nacionalista); y el establecimiento del libre comercio y la apertura de los mercados. En lo que respecta al área de seguridad, se firmarían pactos de no agresión. En términos económicos, el CONSAS proporcionaría un mercado común ampliado, enlaces tecnológicos, enlaces de transporte y el intercambio de conocimiento y capital que permitieran desarrollar la región. En síntesis, por medio de tales propuestas, Botha esperaba obtener la cooperación de la comunidad empresarial, al tiempo que aplacaba a las fuerzas conservadoras locales al dejar ambigua y amplia la naturaleza exacta del CONSAS (Bratton and van de Walle, 1997).

A pesar del carácter fuertemente anticomunista de la propuesta, el proyecto, desde el primer momento, no contó con el apoyo de los países occidentales. Esto se debió a que su nacimiento se produjo en un contexto en que el movimiento internacional contra el *apartheid* estaba creciendo y dando lugar a sanciones. Al mismo tiempo, el proyecto falló debido a que varios de los nuevos Estados independientes unieron fuerzas para establecer el Comunidad de Desarrollo de África Austral (Southern African Development Community [SADC]), el cual se caracterizó por levantar banderas políticas y económicas opuestas a las propuestas por Botha: autodeterminación, anticolonialismo y rechazo al racismo característicos del África Austral (du Pisani, 2001).

Además, la inserción de Sudáfrica en el escenario internacional se encontró limitada por el rechazo internacional al *apartheid*, encabezado por el ANC. Como se verá a continuación, la campaña de desprestigio iniciada por el ANC se estructuró según una doble dinámica: la primera, el ala de la no violencia de tradición gandhiana, la cual buscaba socavar las estructuras de poder del NP por medio de la lucha moral y de la no confrontación; la segunda, representada por la lucha armada iniciada a partir de 1960, luego de que el ANC fuera prohibido por el gobierno sudafricano, lo cual derivó en el exilio de gran parte de la dirigencia del partido.

Internacionalismo revolucionario (1960 – 1994)

El ANC se constituyó en el principal agente de lucha, tanto a nivel nacional como internacional, contra el *apartheid* en Sudáfrica. Resulta de interés para este trabajo desarrollar la actividad desplegada por el ANC en el plano internacional, no solo por el hecho de que el partido llegó

a desempeñarse como un actor internacional más frente a los demás países, sino también por la importancia que representa su lucha como antecedente dentro de la política exterior moderna sudafricana en relación con el continente africano y el escenario internacional.

Surgido en 1912, el ANC tenía como principal objetivo la disolución total del apartheid como régimen político-social (Landsberg, 2010; Evans, 1996; Geldenhuys, 1994). Teniendo en mente este objetivo principal, el partido buscó transformar la realidad social sudafricana por medio de la no violencia, técnica que abreva en la lucha política llevada adelante por Gandhi en el proceso de independencia indio. Sin embargo, frente a la prohibición que recayó sobre el partido a partir del año 1960, el ANC llegó a optar por la vía armada como una de sus principales herramientas de lucha contra el *apartheid*. De esta manera, el enfrentamiento contra el régimen político-social vigente en Sudáfrica será llevado adelante a través de dos frentes: uno discursivo y otro de carácter armado (Thomas, 1989).

El primero de esos frentes tuvo como epicentro principal de su ejercicio los ámbitos académicos del Reino Unido, orientados mayormente, en su lucha contra el régimen de *apartheid*, en deslegitimar (tanto nacional como internacionalmente) las bases políticas, económicas y sociales del gobierno nacional sudafricano del NP.

En cuanto al segundo frente, el combate armado quedó en manos de aquellos dirigentes políticos del ANC que optaron por un entrenamiento militar en Estados africanos de la región, como Zimbabue, Tanzania, Mozambique, Angola y Botsuana. La formación de tales dirigentes no solo se dio en el plano de las armas, sino también desde un punto de vista ideológico, ya que la presencia soviética era fuerte en varios de los Estados enumerados con anterioridad. En este sentido, vale recordar el caso de Angola, con la correspondiente presencia de fuerzas soviéticas y cubanas en su proceso de independencia, como así también la guerra civil que se libró una vez alcanzada la independencia de Portugal en 1975. Esto se debe a que, desde un punto de vista ideológico, el marxismo-leninismo contribuía, junto al panafricanismo (como se verá en el siguiente apartado), a proveer aquellos principios políticos, económicos y sociales que permitieran discutir las estructuras de poder dominantes construidas por la clase colonial blanca occidental aún reinante en el continente africano.

El ejemplo que mejor permite visualizar esa conjugación ideológica lo representa la Free-

dom Charter (Carta de Libertad, por su traducción al español). Este documento contenía un proyecto socioeconómico ambiguo que incluía elementos democráticos, así como indicaciones sobre la nacionalización de recursos naturales, bancos e industrias monopólicas, principios que fueron acompañados por diversos actores sudafricanos, tales como el Congreso de Sindicatos Sudafricanos (Congress of South African Trade Unions [COSATU]) y el Partido Comunista Sudafricano (South African Communist Party [SACP]), que vieron en la Freedom Charter los principios políticos, económicos y sociales sobre los cuales se debía reemplazar el régimen de *apartheid* (Thomas, 1989). Esos actores constituyeron la coalición política posteriormente conocida como Alianza Tripartita, que se encuentra en el poder desde 1994.

En síntesis, mientras que la base en Gran Bretaña sirvió como un grupo de expertos en el que los académicos sudafricanos colaboraron con colegas británicos y proporcionaron aportes conceptuales y propagandísticos a la lucha, tanto la política local como los Estados africanos limítrofes sirvieron como sitios de entrenamiento militar e influyeron en la visión poscolonial de la política y el desarrollo socioeconómico del ANC. Ambas dinámicas fueron conjugadas por el ANC a los fines de derrocar al NP y terminar con el régimen del *apartheid*, objetivo que se alcanzó en 1994 al realizarse, por primera vez en la historia de Sudáfrica, elecciones abiertas y libres. El ANC ganó esas elecciones, consagrando a Nelson Mandela como presidente del país. Sin embargo, y como se verá a continuación, tales dinámicas fueron complementadas ideológicamente por un movimiento político y social de gran importancia para el continente africano, como lo fue el panafricanismo. Tal movimiento cumplió un papel central dentro de los procesos de liberación colonial experimentados en África y sirvió de base ideológica para todos los proyectos nacionales surgidos a la luz de las incipientes experiencias nacionales de la segunda mitad del siglo XX.

Panafricanismo (1900 - 1994)

El panafricanismo fue un movimiento heterogéneo que tenía como objetivos principales la unidad, desarrollo político, social, cultural y económico de todos los africanos. El panafricanismo, imaginado como comunidad transnacional con raíces históricas, proporcionó una base poderosa sobre la cual presentar un proyecto político, económico o cultural transregional a la

comunidad africana. Al decir de [Ndlovu-Gatsheni \(2014\)](#), este movimiento trata sobre la propia conciencia de la comunidad negra; la autodeterminación de esa población; la unidad del pueblo africano, incluidos los de la diáspora; el desarrollo económico del pueblo africano; y encontrar un nicho digno para la población dentro del sistema internacional.

Tales elementos han variado a lo largo de la historia, ya que no solo se ha tratado de un movimiento de desarrollo a nivel mundial, sino que también se ha consolidado a lo largo de diferentes períodos históricos, adoptando con ello diversas características según los actores, países y continentes involucrados en los procesos relacionados con África. Esto se debe a que nunca se constituyó un cuerpo completo y claramente definido de pensamiento consistente en torno a qué se entiende por panafricanismo y a todo aquello que el movimiento en sí mismo comprende. Más bien, gran parte de su relevancia política se debe a su carácter visionario en términos políticos, como así también a su vaguedad teórica, que ha permitido a distintos dirigentes y líderes políticos africanos, con antecedentes ideológicos muy diferentes, anclar luchas divergentes sobre el ideal panafricano.

De esta manera, el panafricanismo surge, en primera instancia, a finales del siglo XIX como un sentimiento de fraternidad entre las comunidades negras que se encontraban viviendo en las Antillas británicas y en EEUU ([Decraene, 1965](#)). La base intelectual del movimiento fue desarrollada por los cinco congresos panafricanos organizados por la diáspora africana entre 1919 y 1945. Sus mayores representantes fueron Henry Sylvester Williams (Trinidad y Tobago), William Edward Burghardt du Bois (EEUU), Marcus Garvey (Jamaica), Jean Price-Mars (Haití), entre otros. Como movimiento social, el panafricanismo originalmente obtuvo mayor apoyo de los descendientes de las poblaciones de esclavos en los Estados Unidos, quienes buscaron una base sobre la cual sustentar su lucha contra la discriminación racial. En el continente africano, las ideas se adoptaron fácilmente en la lucha contra la dominación colonial ([Eckert, 2007](#)).

Para la década de 1960, el movimiento panafricanista se consolida en el continente africano en relación con los diversos procesos independentistas que se habían iniciado en la región, quedando signado por un elemento preponderantemente nacionalista. Sin embargo, líneas teóricas internas al movimiento entendían que el panafricanismo en sí mismo debía buscar superar la polarización Occidente-URSS e intentar llevar adelante el proyecto panafricanista como una

especie de tercera posición, una alternativa a las superpotencias. Ambas orientaciones eran vistas por parte de los principales pensadores panafricanistas como ajenos a la realidad política africana. Un ejemplo de este pensamiento lo representó George Padmore (1956) por medio de su libro titulado *Panafricanism or Communism?* Pero la realidad fue que, en el período de posguerra, el continente africano se constituyó en un escenario en el cual se hizo extensiva la lucha por la influencia en la región, en favor de un bloque o el otro, siendo que, en los fines prácticos, muchos actores africanos (ya sea aquellos que buscaban mantener el *status quo* o los luchaban en favor de la independencia) optaron por actuar en conjunto con alguno de los bloques con la intención de realizar sus propios objetivos a escala nacional (Decraene, 1965).

En lo que se refiere a Sudáfrica, el panafricanismo cumplió un rol de importancia en la lucha de liberación frente a las fuerzas coloniales. En primera instancia, sirvió de apoyo a las disputas por las libertades políticas en relación con la participación política y el voto, encabezadas por el Congreso Nacional Nativo de Sudáfrica (South African Native National Congress, SANNC por sus siglas en inglés), para luego constituirse en uno de los principales motores ideológicos de la lucha del ANC contra el fin del *apartheid*. Tales principios no solo permitieron a los actores políticos y sociales sudafricanos encontrar, para el plano local, articuladores ideológicos comunes en la pugna, sino que también les permitieron conseguir, a nivel internacional, apoyo suficiente en diferentes foros, academias, reuniones y organizaciones, en términos regionales y globales, llegando a legitimar, de esta manera, la búsqueda tanto por la emancipación como en lo referido al fin del *apartheid* en el territorio sudafricano.

Uno de los últimos avances en la materia se refiere a la idea de Renacimiento africano. Este concepto se refiere a la defensa de una identidad y patrimonio africano común que se debe reconstruir (More, 2004; Ramose, 1999). Popularizado bajo la presidencia de Thabo Mbeki (1999 - 2008), se reinstaló, en un intento cuasi-religioso, la idea *Ubuntu* (una persona es una persona a través de otras personas) en el plano regional con el objetivo de consolidar la importancia regional del país. En este sentido, Sudáfrica no es Sudáfrica sino a través de los demás países africanos. Este principio ha sido fuertemente denunciado como un intento por parte de Sudáfrica de autolegitimar su rol en tanto principal vocero africano en el concierto internacional, al levantar demandas por medio de iniciativas propias en menosprecio de los canales institucionales

establecidos por las organizaciones regionales ya existentes (ej. Unión Africana [UA]).

Entre las últimas presidencias sudafricanas, la administración de Jacob Zuma (2009 - 2018) representó un giro nacionalista para ciertos principios panafricanistas. Bajo el auspicio de un presidente que ha sido caracterizado como un dirigente político inclinado hacia el uso etnopopulista del clivaje étnico en Sudáfrica (Mangcu, 2008; Ndlovu-Gatshehi, 2007), la política exterior sudafricana experimentó una reconsideración del interés regional por sobre el papel global de Sudáfrica.

Sin embargo, hacia el interior del panafricanismo se puede observar la existencia de una tensión entre dos nociones, una organizada en torno a la dimensión racial y otra en torno a lo geográfico (Eckert, 2007). La primera de ellas, centrada en los orígenes del panafricanismo en el siglo XIX, buscaba combatir aquella corriente de pensamiento, ubicada principalmente en América del Norte y Europa, que parte de la idea de que los seres humanos se dividen en razas, cada una de las cuales tiene su propia distinción espiritual, física y cultural. Mientras que en el otro extremo, en lo que respecta a la segunda noción, a lo largo del siglo XX surgieron conceptos geográficos y culturalmente definidos de la *africanidad* (al punto tal de vincularse estrechamente con movimientos nacionalistas y etnopopulistas en el continente africano), que derivaron en una tensión continua entre los conceptos de raza, cultura y espacio, como base definitiva del panafricanismo respecto a los términos en que se había discutido en sus orígenes.

Tal tensión no solo afectó a los diversos movimientos políticos que abrevaban teórica e intelectualmente en los principios del panafricanismo, sino que también atravesó a la política exterior sudafricana. Esto se debió a varias razones. En primer lugar, se encuentra el denominado *excepcionalismo sudafricano* (Mamdani, 1996). El discurso panafricanista entró en la lucha de liberación sudafricana por medio de las ideas de *confraternidad entre las razas* y de una *África para los africanos*. Estas ideas jugaron un papel de importancia en los inicios del ANC ya que no solo permitían discutir normativamente al *apartheid* (al tiempo que lo deslegitimaban política y socialmente en el proceso), sino que también posibilitaban discutir las bases mismas sobre las que se sustentaba la supuesta superioridad británica según la cual operaba el protectorado de los británicos en determinados territorios africanos. Sin embargo, y como bien lo resalta Mamdani (1996), estas premisas estuvieron en constante conflicto con el prejuici-

cio sudafricano fuertemente extendido de que, si bien Sudáfrica es parte de África en términos geográficos, no lo es en términos culturales, económicos, políticos y religiosos. Si bien este posicionamiento encuentra su origen, principalmente, en la clase política blanca sudafricana, también fue compartido por ciertos miembros de la cúpula dirigenal sudafricana negra participante de la Freedom Charter, en especial por parte de dirigentes del ANC, luego de la caída del *apartheid*.

Lo anterior se relaciona con la segunda razón: la constante intención, por parte de Sudáfrica, de constituirse en vocera de la región a nivel global (Lechini, 2010, 2016). Desde la llegada del ANC al poder, la nueva diplomacia fue, en esencia, un cambio de estilo más que un cambio de sustancia, ya que no alteró, significativamente, la concepción sudafricana de su identidad como superpotencia regional sin rivales (Barber, 2005; Evans, 1996; Geldenhuys, 1994). Para el ANC, la diferencia esencial en la política exterior yacía en que el interés nacional ya no era de tipo excluyente, sino que fue ampliado para cooptar los intereses y aspiraciones de otros grupos, diferentes a los tradicionalmente vinculados a las élites dominantes blancas. Al decir de Lechini (2016), las nuevas dinámicas de la interacción entre el poder y el proceso de construcción de una identidad nacional redefinieron la idea de interés sudafricano por medio de la incorporación de elementos constitutivos propios de las realidades sociales emergentes que incluían a todos los grupos raciales en esa construcción.

Esto último ha sido de importancia ya que, junto a otros elementos, permite explicar *cómo el país ha bypassado* en el proceso no solo a organizaciones regionales, tales como la UA, sino también principios centrales del panafricanismo, como la idea de *solidaridad africana*. Específicamente, el posicionamiento de Sudáfrica como defensora de la paz, la democracia y los derechos humanos en el continente proporciona al país un serio campo de lucha discursiva debido a que existe una tensión entre principios principales panafricanos, como el apoyo a la integridad territorial y a la no injerencia en los asuntos internos de los Estados miembros, por un lado, y principios de corte (neo)liberal en materia internacional, por ejemplo, la mediación activa en situaciones de conflicto, ya sea en defensa de las democracias o en lo que se refiere a enfrentamientos armados, por el otro.

Por último, a lo enumerado se debe sumar la convergencia de intereses y oportunidades

entre Sudáfrica y las potencias occidentales. Luego de la Guerra Fría (pero en especial luego de la victoria del ANC en 1994), las intenciones de Sudáfrica de mejorar su imagen internacional coincidieron con la búsqueda, por parte de las potencias occidentales, de constituir un vocero en la región a través del cual llevar adelante las negociaciones en diferentes foros y reuniones. Al mismo tiempo, se pretendía garantizar una *representatividad del continente africano* por medio de un país que podía ser considerado afín (Husar, 2016).

Un claro ejemplo que permite ilustrar la tensión son los conflictos observados entre el ANC y el Congreso Panafricanista (PAC, por sus siglas en inglés) hacia 1959. Como bien lo destacan Scott Thomas (1989) y Greg Mills (1994), la línea de pensamiento africanista, y su énfasis en las preocupaciones raciales, se convirtió en un elemento esencialmente relevante en la escisión del PAC respecto del ANC en 1959. Un grupo de africanistas culpó a los miembros del ANC de haber abandonado el camino del africanismo (nacionalista), bajo el alegato de que el enfoque adoptado por el ANC para el proceso de liberación sudafricano era esencialmente reformista, llegando a expresar, en determinadas oportunidades, un claro temor respecto a la posibilidad de que existiera un dominio comunista blanco en el ANC (y, por ende, en el movimiento de liberación impulsado). Esto se debe a que el enfoque racial del PAC estaba más en sintonía con la comprensión del panafricanismo imperante en el resto de África que con las dinámicas y estrategias del ANC ya enunciadas anteriormente (Husar, 2016; Eckert, 2007). Con posterioridad, y durante la transición democrática, el PAC buscó consolidarse como el defensor más radical del panafricanismo en Sudáfrica, llegando a proponer para el país una *verdadera liberación* mediante una profunda *restitución política* de la población negra.

En síntesis, el panafricanismo le permitió al ANC, en el plano político nacional y partidario, encontrar articuladores ideológicos fuertes a los fines de deslegitimar a las autoridades coloniales (incluso permitiéndole encontrar apoyo tanto a nivel regional como internacional al levantar las banderas de confraternidad universal entre las razas en contra del *apartheid*) y así fortalecer la lucha política encabezada por el ANC. Sin embargo, en el largo plazo tales principios se fueron licuando y diluyendo frente a cómo evolucionaban los diversos intereses nacionales del país ante los cambios de liderazgo político en el ANC, en el contexto internacional y en la realidad política, económica y social sudafricana, al punto tal de entrar en constante tensión con los de-

finidos intereses, preferencias y prioridades nacionales establecidos para el plano internacional por las autoridades gobernantes.

Neoliberalismo (1990 - 2019)

Desde 1994, los diferentes gobiernos del ANC organizaron la política exterior manteniendo un discurso y una retórica que permitieran realzar aquellos principios y valores acuñados a lo largo de su historia como movimiento de liberación nacional que logró acceder al poder. De esta manera, y como ya se mencionó, el ANC al definirse como nacionalista y anticolonialista, vio su agenda exterior inspirada en los principios de igualdad racial que buscaban constituir un mundo más equitativo por medio de una política exterior que incluyera y recogiera todas las necesidades e identidades de un país multiétnico y multicultural como lo es Sudáfrica. A pesar de ello, el mantenimiento del ANC en el poder por más de 20 años no ha impedido que los principios esgrimidos se vieran transformados ante la variación y cambios de intereses sumado a los cambios de autoridades gobernantes y globales.

Sin embargo, la llegada del siglo XXI encontró al movimiento panafricanista muy debilitado. Diferentes causas contribuyeron a que el sueño respecto de un África unida se tornara imposible. Las principales de ellas fueron: los nacionalismos; los particularismos tribales; la existencia de numerosos jefes tribales y religiosos que imposibilitaban la constitución de consensos; la competencia entre países por el liderazgo continental; los obstáculos lingüísticos, las minorías blancas siempre motivadas por reconstruir el *status quo* anterior al proceso independentista; la diferencia de recursos; y la competencia económica entre varios de los países de la región.

Por otro lado, Sudáfrica no se vio exenta del proceso de consolidación del neoliberalismo como una de las principales perspectivas en materia de política económica y de reforma institucional a nivel mundial para el período. Dentro de esta perspectiva, el país pasó a realizar un proceso de liberalización económica, al tiempo que buscó profundizar la democratización iniciada durante el gobierno de De Klerk. Por ende, Sudáfrica concibió a este contexto internacional como una oportunidad única de actuar como un ejemplo de país democrático y económicamente exitoso y un modelo a seguir para otros países africanos (Lechini, 2016, 2010).

Desde una visión económica, Sudáfrica mantenía su interés de constituirse en líder regional frente al mundo. Por ello, adoptó para sí las medidas económicas elaboradas por el BM y el FMI. Tal accionar radica, por un lado, en el hecho de que el gobierno sudafricano recibía (al igual que las recibieron Brasil e India) presiones por parte del FMI para reducir sus niveles de déficit fiscal. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el entonces gobierno del ANC, constituido en 1994, se había planteado como principal objetivo la rápida inserción de Sudáfrica en el orden mundial. De esta manera, el cumplimiento de las medidas elaboradas por los principales organismos financieros internacionales se presentaba como la forma más eficiente y eficaz de constituir a Sudáfrica en un *good global citizen* (Landsberg, 2010).

Partiendo de la visión democrática, el ANC buscó profundizar el proceso de democratización iniciado durante el gobierno de De Klerk. Como ya se mencionó con anterioridad, para la perspectiva neoliberal internacionalista el régimen democrático es una condición necesaria al proceso de crecimiento económico y en tal manera fue concebida por el ANC desde 1994. Sin embargo, ese proceso de democratización conllevaba un contenido político mayor al referido por las perspectivas neoliberales tanto de India como de Brasil. A los ojos del gobierno sudafricano, la profundización del proceso de democratización no solo implicaba mejorar los cimientos democráticos del incipiente régimen político, sino también consolidar la posición internacional de Sudáfrica en el concierto internacional por medio de la constitución de un régimen *anti-apartheid*, defensora en ese plano de la democracia liberal y de los derechos humanos.

La consecuencia directa de este accionar fue la constitución de Sudáfrica en un *good global citizen*, que se tornara atractivo a los demás actores internacionales a los fines no solo de atraer posibles inversiones extranjeras, sino también de permitir el abandono de la condición de Estado paria en la que se había sumergido por décadas como consecuencia directa del régimen de apartheid y de las ambiciones de la política exterior del NP de constituirse en una hegemonía política y militar a nivel regional (Hentz, 2005).

4.3. Análisis conjunto de la política exterior de los países

Si bien se puede concluir que las políticas exteriores de los países miembros del BRICS tienen como punto de encuentro el objetivo de tornar más representativos, deliberativos y multipolares los diversos organismos e instituciones internacionales, tal interés no encuentra las mismas causas de surgimiento ni motivaciones en cada uno de ellos.

En lo que respecta a Brasil, si bien se puede alegar que su política exterior se ha visto atravesada por las disputas entre americanistas y globalistas, para el período 2002-2019 el país demostró un claro interés por pensar su inserción internacional en relación con el desarrollo económico, al tiempo que declaró de importancia el reformar las instituciones internacionales acorde al objetivo concertado por el BRICS. Todo lo anterior en un marco de pragmatismo que le permitió al país sudamericano ampliar el comportamiento selectivo con el que actuaba la escuela neoliberal brasileña, centrada únicamente en diferentes temáticas de la agenda económico-financiera internacional, pasando a orientar el campo de interés de Brasil hacia otras áreas de mayor índole que le resultaran beneficiosas, con lo que mostró un comportamiento selectivo propio de un pragmatismo institucional. En otras palabras, uno de los objetivos de la política exterior brasileña es aumentar su participación en la realización de grandes misiones internacionales en las áreas política, militar, financiera, entre otras. De aquí que la fuerza de esta política, en su conjunto, puede ganar peso cuando se lleva a cabo de manera coordinada con otros países que coinciden en la misma perspectiva, tal y como es en el caso del BRICS.

En consecuencia, al asociarse la imagen del país a la de otros grandes países, con economías más dinámicas que la suya (especialmente India y China) y con un peso político mayor en el concierto internacional, la inclusión de Brasil significa un salto cualitativo en la percepción, local e internacional, del país, pasando, así, a ser visto y reconocido como un mercado emergente capaz de influir en la economía global, incluso antes de que tuviera el peso relativo de China e India.

En cuanto a Rusia, si bien se puede afirmar que el militarismo sigue siendo una de las principales herramientas políticas con las que cuenta la política local a los fines de constituir o fortalecer la legitimidad del gobierno de turno (como bien lo ha representado el caso de Crimea), lo cierto es que si se parte desde un esquema más complejo, la política exterior de la era

postsoviética debe ser caracterizada y destacada por su búsqueda de reposicionamiento del país como un actor de relevancia en la arena internacional; ya sea jugando un papel de balanceador o de reformador al pivotar política e institucionalmente entre las categorías de país potencia (por su dimensión político-militar) y país periférico (por su dimensión económica). De esta manera, el país logró combinar actividades como el rechazo a la intervención en Libia en 2011, dentro del programa Responsabilidad para Proteger (Responsibility to Protect [R2P]), al tiempo que se daba la anexión de Crimea en el año 2014. Simultáneamente, a partir de las tareas de cooperación del BRICS, en el año 2009, participó de la actualización de las cuotas de contribución (y de toma de decisión) en el FMI, siendo que, en lo que se refiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desde el año 2007 viene demostrando en el órgano una gran coordinación con China en el ejercicio del poder de veto a diferentes medidas y posicionamientos impulsados por parte de diversos países miembros de la OTAN.

En lo que al BRICS se refiere, la importancia de la narrativa e interés rusa para con la institución está orientada al hecho de que el BRICS es parte de sus objetivos más amplios en materia de política exterior. De esta manera, los objetivos rusos respecto a su necesidad de integrar la institución se refieren a que: i) busca asociarse a una imagen de dinamismo, contraponiéndose a la perspectiva de que el país es una potencia decadente; ii) confiere legitimidad a su búsqueda de cambios en el orden internacional, reinsertándose como país central en las grandes decisiones internacionales; iii) como así también busca atenuar la imagen internacional que tiene respecto a que es un Estado cuya política exterior está tradicionalmente asociada al *hard power*.

En India, por su lado, los elementos característicos del movimiento independentista encabezado por Gandhi estribaban en los principios de no violencia, no explotación, no jerarquía, no imperialismo y no racismo, al tiempo que se garantizaba igualdad, justicia y libertad para todos (Gandhi, 1994). Esos principios no solo fueron los elementos conceptuales que determinaron los lineamientos del movimiento independentista indio, sino que también sentaron las bases sobre cómo India debía pensar su proyección hacia el escenario internacional. En lo que se refiere a Jawaharlal Nehru, su política exterior se caracterizó por no romper con ciertos principios centrales del gandhismo, como el antirracismo, la búsqueda por la igualdad en el sistema internacional y la promoción de instancias más cooperativas entre los diversos Estados. Sin em-

bargo, Nehru entendía que la India tenía un rol de *grandeza* dentro del concierto internacional. De esta manera, su posicionamiento, sin renegar del todo respecto de los principios gandhianos, se acercó a conceptos como la teoría del tercer mundo de Mao, la cual pregonaba la solidaridad entre los países tercermundistas.

Esta tensión generada por la contradicción normativa, la ineficiencia de la no alineación para garantizar la seguridad del país y su incapacidad para canalizar la constante presión de aquellos sectores contrarios a la visión liberal hicieron que los gobiernos que sucedieron a Nehru fueran adoptando, poco a poco, políticas externas propias de una visión realista. El resultado directo de esta ambigüedad de visiones fue el hecho de que la política exterior india comenzó a presentar un doble estándar, desde el cual la India se tornaba más realista o más liberal según la temática que estuviera en consideración. Tan es así que cuando se trataba de temáticas como la reforma de las instituciones internacionales, India seguía defendiendo la idea de contar con canales institucionales más multipolares, representativos y democráticos, mientras que en lo referido a temáticas como la nuclear, India desarrolló esa tecnología con motivos de seguridad nacional, desobedeciendo llamados de atención realizados por el sistema internacional.

El nacionalismo hindú se caracterizó por desarrollar un posicionamiento realista en materia de política exterior, entendiendo que la India cuenta con capacidades suficientes como para consolidarse en el escenario internacional como una potencia (*great power*). A diferencia de las dos escuelas anteriores, recupera el argumento de autonomía e independencia bajo el argumento del daño y la humillación provocadas por las potencias extranjeras a dicho país por medio de sus invasiones a la India. El argumento respecto de la constitución de un mundo multipolar es mantenido, pero bajo argumentos realistas y no liberales o idealistas como habían sido defendidos por Nehru y Gandhi, respectivamente. Para la escuela nacionalista, el re-posicionamiento de la India en el escenario internacional es una forma de balancear el accionar unilateral de las potencias mundiales (Hurrell and Narlikar, 2006).

De aquí que desde el nacionalismo hindú se defendiera el concepto de una *India firme*. Este parte de la consideración de que India se debe comportar en el escenario internacional como un Estado que, de forma constante, pregona por la reforma del sistema internacional a los fines de que los países en desarrollo tengan mayor participación en el proceso de toma de decisiones

mundiales. Pero, al mismo tiempo, India debe transmitir a los demás Estados miembros del sistema la sensación de que es un país *firme* el cual defenderá sus intereses nacionales en cada oportunidad en que los mismos se vean vulnerados.

A la luz de todo lo anterior, y en relación al BRICS, India ha utilizado el *símbolo BRICS* para reforzar sus reclamos de desconcentración del poder en espacios multilaterales, como lo demuestra, por ejemplo, su papel en la defensa de la reforma en la distribución del poder de voto en el FMI. Al mismo tiempo, las razones que encuentra la India para cooperar dentro del BRICS se relacionan al hecho de que busca: a) atraer inversiones extranjeras de otros países miembros; b) busca una solución a los déficits comerciales; c) aprovechar la experiencia de desarrollo de otros países miembros; d) crear un ambiente favorable a su incorporación como miembro permanente del CSNU; e) crear un entorno propicio para el abordaje de sus problemas de seguridad; como así también f) dar forma estratégica y legitimidad internacional a su autopercepción como potencia emergente.

En lo que respecta a China, desde el aislacionismo imperial a la teoría de los tres mundos de Mao, pasando por las reformas políticas y económicas de Deng Xiaoping, el país experimentó una serie de cambios tanto a nivel de su política exterior como en sus preferencias en materia internacional. A partir del establecimiento de la idea de una *economía de mercado socialista*, se comienza a observar, por parte del PCCh, una visión más positiva del escenario internacional. La pérdida de peso relativo en el concierto internacional por parte de EEUU y la URSS/Rusia, permitía percibir que se liberaban espacios que podían ser utilizados por países en desarrollo en pos de la constitución de instituciones internacionales con características más multipolares. En otras palabras, se concebía factible la posibilidad de reformar las instituciones existentes a los fines de aumentar la capacidad de negociación de los países emergentes que las componen. En este sentido, durante el gobierno de Hu Jintao, la mayor novedad en materia de política exterior se dio en el hecho de que se fija un nuevo concepto de seguridad; se procura fortalecer las negociaciones Sur-Sur; al tiempo que se defiende el principio de que cada Estado es soberano en la elección del modelo de desarrollo que considere más conveniente para sí.

De esta manera, se hizo extensiva la idea de que China debía ser capaz de encontrar el balance y el cambio dentro del escenario internacional por medio de nuevas herramientas políticas,

evitando, en el proceso, cualquier tipo de involucramiento en conflictos internacionales con las potencias de turno en lo que a la construcción de una hegemonía internacional con colores chinos respecta. Esto llegó a implicar, por ejemplo, el abandono de políticas implementadas en el pasado, como el apoyo a las insurgencias comunistas en el Sudeste Asiático (Myšička, 2015).

En lo que al BRICS se refiere, su participación en la institución refuerza su imagen de polo dinámico en un *nuevo* orden multipolar. Por un lado, contribuye a fortalecer su imagen como país en vías de desarrollo, la cual le interesa mantener por dos razones: i) para enfrentar la creciente presión de los países desarrollados para asumir mayores responsabilidades en el escenario internacional; y ii) promover más legítimamente la perspectiva de que el crecimiento chino no implica ninguna forma de imperialismo, reforzando las teorías del *ascenso pacífico* y el *mundo armonioso* (Cooper Ramo, 2004), contribuyendo así a la deconstrucción de la imagen de que China es una potencia contrahegemónica del actual orden internacional liberal. Por otro lado, esto le permite criticar indirectamente a las potencias occidentales y reducir la resistencia a sus demandas de mayor participación en los espacios multilaterales.

En lo que a Sudáfrica respecta, se podría decir que su política exterior se ha caracterizado por ser preponderantemente ambiciosa. Partiendo del propio éxito interno y de su ambigua identidad nacional, al llegar al poder en 1994, el ANC buscó conciliar en la política exterior sudafricana dos mundos, cada uno con demandas y expectativas distintas. Con uno de ellos centrado en el norte y el otro en el sur, logró incorporar diferentes principios teóricos y normativos internacionales en la política exterior sudafricana (Serrão and Bischoff, 2009).

En un contexto de desintegración, de aislamiento internacional y de restricciones económicas internacionales aplicadas de manera dispar al régimen del apartheid, el gobierno del ANC se propuso la plena reinserción en un mundo que estaba cambiando, tomando como banderas la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo y planteando, así, la vinculación entre política doméstica y política internacional. De un Estado aislado, políticamente beligerante, militarista en la región, con una agenda globalmente defensiva, su capital, Pretoria, pasó a la posición opuesta: mostrar un fuerte compromiso con África y la gobernabilidad global y defender el multilateralismo y la participación en las instancias regionales, continentales y mundiales (Lechini, 2016, 2012, 2010, 1992).

Sin embargo, la llegada al poder del ANC no implicó un giro de 180° grados respecto del comportamiento histórico de Sudáfrica en el escenario internacional, en especial en lo que se refiere al continente africano. Como bien se discutió más arriba, se podría hablar de la existencia de un hilo conductor que, desde 1989, con diversos matices, ha orientado la política exterior sudafricana en el logro de su total reinsertión internacional. Sin dejar de destacar las importantes diferencias existentes entre el último gobierno del NP y las posturas del ANC, en sus inicios, la nueva diplomacia sudafricana fue, en esencia, un cambio de estilo más que un cambio de sustancia (Landsberg, 2010; Geldenhuys, 1994; Evans, 1996; Lechini, 2016, 1992; Thomas, 1989).

La naturaleza controvertida del concepto de renacimiento africano refleja una división importante dentro del ANC entre los defensores de una agenda neoliberal reformista y los de una agenda orientada a la revolución afroradical, afroamericana y populista (Ndlovu-Gatshehi, 2007). En lo que al nexo regional-global respecta, ambas corrientes pretenden constituir a Sudáfrica en la oradora regional a nivel mundial, aunque con ímpetu y orientaciones diferentes. Mientras que el hilo reformista neoliberal sugiere, principalmente, representar a África como partidaria del sistema global y colaboradora de la lógica Norte-Sur, el hilo radical africanista insiste en constituir una postura más revisionista del sistema internacional al igual que una focalización en el fortalecimiento de las colaboraciones regionales, tanto en el continente africano como con otros continentes compuestos por países emergentes.

En síntesis, se puede afirmar que Sudáfrica ha concentrado su política exterior en tres ejes: un enfoque revolucionario-internacionalista, centrado en la liberación sudafricana del yugo colonial; un enfoque panafricanista, el cual proveyó las herramientas necesarias para discutir su identidad multiétnica en el plano nacional y regional; y uno neoliberal, eje de importancia en lo que respecta al enfoque adoptado a los fines de lograr la modernización económica sudafricana.

En esta misma línea, para el presidente Zuma (Hindustan-Times, 2011), la candidatura de Sudáfrica se basó en dos elementos claves: la necesidad del BRIC de contar con una representación política africana dentro de la institución, en donde Sudáfrica se posicionaba como la candidata ideal debido a su membresía, entre otras, en el G20 ya que es el único país africano entre los 20 Estados miembros; y la ya mencionada posición como puerta de entrada económi-

ca al continente, especialmente en lo que a inversión extranjera directa (IED) por parte de las corporaciones multinacionales BRICS se refiere.

De aquí que, y en consonancia con lo que se viene desarrollando, no sorprendan las declaraciones emitidas por la ministra Nkoana-Mashabane respecto a cuáles son los puntos de partida sobre los que se proyecta la relación con los demás socios BRICS:

”Nuestra interacción con otros Estados BRICS se basa en tres niveles de compromiso: en primer lugar, nacional, donde promovemos nuestros intereses nacionales; en segundo lugar, regional, donde promovemos la integración regional y la interacción con énfasis específico en el mandato de la Unión Africana otorgado al presidente Jacob Zuma para promover el desarrollo de infraestructura en todo el continente; y, en tercer lugar, a nivel global, donde abogamos por un sistema de gobernanza global más inclusivo”(Nkoana-Mashabane, 2013, párr. 2).

De aquí que, por todo, para el presidente Jacob Zuma era “natural que nuestros socios miren a Sudáfrica como un trampolín hacia la región y nos proporcionen orientación sobre oportunidades de desarrollo económico” (Zuma, 2011, párr. 12). Volveremos sobre este punto en el siguiente capítulo.

Desde un punto de vista colectivo del BRICS, un elemento que es de interés destacar aquí son los efectos esperados que pueden tener las diferencias en términos de regímenes políticos sobre las posibilidades de constituir puntos de encuentro entre los países miembros. Leslie Armijo (2007) parte del argumento de que, hacia el interior del BRICS, existe una división entre dos bloques: uno democrático y otro autoritario. Para la autora, los Estados buscarán defender en el plano internacionales intereses similares a los impulsados hacia el interior de los países, como así también bloquear aquellos que puedan poner en tela de juicio la propia legitimidad política, en primera instancia interna y luego externa, en la que se sustentan los regímenes políticos en cuestión y, por ende, los gobiernos.

En relación a este punto, Beth Simmons (2002) realizó un interesante trabajo que buscaba explicar por qué los gobiernos, en algunos casos, delegan la autoridad de toma de decisión sobre cuestiones territoriales a las instituciones internacionales. En especial, se centró en la probabilidad de que las democracias confiaran en tales instituciones a la hora de resolver disputas

territoriales entre dos o más países.

La autora no encontró ninguna relación estadísticamente significativa que le permitiera llegar a una conclusión sobre la existencia de una correlación entre la presencia de un *par democrático* (ya sea que ambas, o al menos una, de las partes involucradas en la disputa se encontrara bajo una democracia constitucional) y una mayor probabilidad de estos Estados a comprometerse con el arbitraje internacional. Tampoco la presencia de un régimen democrático se mostró estadísticamente asociada a un mayor cumplimiento de las decisiones arbitrales internacionales. Al contrario, [Simmons \(2002\)](#) expresa que la respuesta radica en el hecho de que más que la simple defensa de principios democráticos o autoritarios en la arena internacional, el accionar de los Estados se debe más a un esquema complejo de negociaciones dentro de la gama de acuerdos que los gobiernos nacionales saben que pueden ser aceptados por su circunscripción nacional y no a la simple persecución indiscriminada de principios normativos (ya sean democráticos o autoritarios) en el plano internacional. Es decir, a su entender, la sola presencia de un régimen político no es causa suficiente y necesaria para garantizar una política exterior *normativamente democrática o autoritaria*.

Por ejemplo, en la utilización del militarismo durante las administraciones de Putin-Medvedev o en el caso en que han mutado los principios ideológicos sobre los cuales se ha mantenido el interés estratégico sudafricano de constituirse en vocero y referente regional en el continente africano, pero, principalmente, del África Austral, a pesar de los cambios de régimen experimentados en Sudáfrica antes y después del *apartheid*.

Otro elemento interesante en este punto, y como ya se mencionó previamente, se refiere a lo discutido por Stanislav Myšička en relación con cuáles son los factores que incidieron en el nivel de intervencionismo chino desde el fin de la Segunda Guerra hasta el fin de la Guerra Fría. Según el autor, el rol que cumplió China en los procesos de insurgencia en el Sudeste Asiático debe ser entendido como una consecuencia de los cambios de las preferencias chinas en materia de política exterior ([Myšička, 2015](#)). Es decir, la política intervencionista china, para estos casos, se explica más por los cambios de intereses y de preferencias, dentro de la política exterior, frente a los cambios dirigenciales chinos que por el simple hecho de ser políticas diseñadas en el marco de un régimen comunista.

Adicionalmente, y como se verá en el capítulo 6, un elemento interesante frente a estos argumentos, y en lo que respecta al BRICS, es el hecho de que China, dentro del proceso de negociación que derivó en la sanción del programa Responsabilidad para Proteger (R2P), fuera uno de los principales defensores del Pilar I de dicho programa, el cual establece que los Estados son los encargados primarios de proteger a su población de genocidios, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y cualquier crimen que se realice contra la humanidad. Es decir, mientras las autoridades chinas son fuertemente denunciadas en el plano internacional debido a las violaciones de los derechos humanos experimentadas hacia el interior del país, por su lado, China ha impulsado medidas en las instituciones internacionales vigentes que buscan defender y garantizar el respeto por los derechos humanos a nivel mundial. ¿Cómo se explica, entonces, que un régimen autoritario como el chino impulse medidas de este tipo? Si bien son diversas las respuestas que se pueden dar sobre este punto, la esencia radica en que ese accionar se explica más por el hecho de que China busca preservar el principio de no interferencia internacional en los asuntos internos de los Estados más que por la defensa o abandono de principios comunistas (o si se quiere, autoritarios) en el plano internacional.

En pocas palabras, si bien el punto de partida de un posicionamiento como el sugerido parece provenir más del sostenimiento del principio de no intervención en asuntos internos de los Estados que de una defensa idealista de los derechos humanos a nivel internacional, no se puede dejar de destacar el hecho de que es a partir de principios como este que los países del BRICS han podido constituir bases de acuerdo que les permitan construir posicionamientos conjuntos sobre diferentes elementos de la agenda internacional. Como se verá en el capítulo 6, estos fueron centrales a la hora de establecer un posicionamiento conjunto del BRICS en materia de agenda de seguridad, específicamente en lo que se refiere al conflicto sirio iniciado a partir de 2011.

Al contrario de lo sugerido por Armijo (2007), las probabilidades de desencuentro entre los países miembros a lo largo del proceso de institucionalización del BRICS no estuvieron relacionadas con las características presentadas por los regímenes políticos de los países en cuestión, sino, más bien, con conflictos históricos irresueltos entre algunos de los países⁹ y de la búsqueda

⁹Tales como el caso de Cachemira o el de la influencia geopolítica de China sobre el subcontinente indio y sus vecinos.

da constante por evitar que se establecieran institucionalmente en el BRICS desequilibrios de poder que pudieran inclinar la balanza en los procesos internos de toma de decisiones ¹⁰ (Kumar, 2015). En pocas palabras, la relación entre la política local (sea democrática o no), por un lado, y la política exterior, por el otro, es extremadamente compleja y va más allá del simple *encasillamiento* de los países en aquellos que son democráticos y aquellos que no.

En síntesis, y desde un punto de vista general, se puede afirmar que existieron, en materia de política exterior, una serie de elementos compartidos entre los países que permitieron pensar que el BRICS tenía, entre otros, el objetivo central de reformar los principales regímenes políticos internacionales, a los fines de tornar sus instituciones y organizaciones en unas de carácter más multipolar, deliberativo y representativo. Este pedido de reforma se ampara, por un lado, en la destacada *performance* económica demostrada en la última década por cada uno de los países del grupo. Por otro lado, vale mencionar que los cinco se conciben a sí mismos como líderes regionales en sus respectivos continentes, lo que los lleva a querer constituirse, en el plano internacional, en representantes de los intereses continentales dentro de los diferentes organismos internacionales. De esta manera, a partir del análisis de las políticas exteriores de los cinco países, se puede observar que existía, para 2008, una serie de intereses y preferencias conjuntas que contribuían a aumentar las probabilidades del BRICS de establecer una serie de objetivos comunes; por ejemplo, en lo que se refiere al área económico financiera (como se verá en el capítulo 5) y también en torno a temáticas propias del área de seguridad (como se verá en el capítulo 6).

No obstante, lo anterior no es suficiente para inferir que Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica hayan podido constituir una institución conjunta que les permitiera coordinar en materia de política exterior. Si bien todos esos factores parecen sugerir que entre los países en cuestión existieron puntos de encuentro susceptibles de actuar como una base de encuentro para posibles coordinaciones en el escenario internacional, de ello no se desprende necesariamente que tales factores fueran causas suficientes por sí mismas para dar paso al proceso de institucionalización del BRICS. No se puede negar que todos ellos facilitaron y posibilitaron el proceso en cuestión, pero será recién durante el año 2008 que se comience a discutir la propuesta de

¹⁰Como se verá en el capítulo 5, un claro ejemplo de ello lo representa la estructura organizativa y orgánica adoptada para el Nuevo Banco de Desarrollo creado en el año 2014

constitución de un espacio de deliberación que involucre a los primeros países del acrónimo (es decir, a Brasil, Rusia, India y China). Veremos a continuación cuál fue el papel de la crisis económico-financiera del año 2008-2009 en el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS.

Evolución histórica e institucionalización de la cooperación BRICS

(2001-2019)

Como se ha mencionado hasta el momento, diversos fueron los factores que tornaron factible el pensar en la posibilidad de contar con un espacio institucional que reuniera a los cinco países involucrados en el acrónimo BRICS. Sin embargo, si bien todos ellos fueron necesarios, por sí mismos, no resultaron suficientes para desencadenar su proceso de institucionalización de dinámicas cooperativas entre los países involucrados en el acrónimo. Será recién a partir de la crisis financiera del año 2008-2009 cuando se comiencen a ver los primeros signos de constitución de una institución que reúna a Brasil, Rusia, India y China (y, posteriormente, a Sudáfrica). Esto se debe al hecho de que tal crisis económico-financiera actuó a modo de coyuntura crítica al posibilitar el surgimiento de circunstancias históricas y económicas particularmente propi-

cias para la constitución del BRICS como una institución internacional efectiva en el escenario internacional, que permitiera a sus miembros coordinar sus agendas, en primera instancia, en materia económica.

Para ello, se propone historizar la institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS (2001-2019) tomando en consideración tres ejes: 1) antecedentes del BRICS en la reflexión académica, 2) proceso histórico, coyuntura crítica y consolidación del BRICS, 3) características de la institucionalidad del BRICS.

Antecedentes del BRICS en la reflexión académica. Aquí se aborda el fenómeno BRICS desde el enfoque de la literatura producida con anterioridad al *paper* publicado por O'Neill en 2001. Como se verá, la idea de un concepto que aglutinara a los países emergentes con posibilidades de modificar el orden internacional ya había sido sugerida en la década de los 90. Sin embargo, las condiciones para su consolidación real no fueron igualmente favorables en esos años, como sí lo serían en el siglo XXI para el caso del BRICS.

Proceso histórico, coyuntura crítica y consolidación del BRICS. Este eje trabaja sobre aquellos hechos ocurridos con posterioridad a la publicación del trabajo de O'Neill, identificando particularmente cómo los diferentes jefes de Estado y de gobierno del BRICS, junto con sus cancilleres, hicieron del grupo político representado por el acrónimo uno con posibilidades de influenciar en la construcción de la agenda internacional. En este punto, es de vital importancia destacar que la crisis financiera del año 2008 se constituyó en una coyuntura crítica para el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS, generando condiciones propicias para la consolidación del BRICS como un espacio en el que los países emergentes miembros podían coordinar y cooperar, consecuentemente, en el establecimiento de las diferentes modificaciones consideradas por ellos necesarias de realizar en el orden internacional a los fines de volverlo más representativo, multipolar y multilateral.

Características de la institucionalidad del BRICS. Aquí se buscará presentar, de manera esquemática, las características de la institucionalidad asumida por el BRICS a partir del año 2009, al tiempo que se menciona el papel jugado por ella en el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas entre los miembros proceso. Es decir, cómo es que la institución en sí misma permitió ampliar las bases de negociación del BRICS hacia una mayor cooperación

en las agendas internacionales de los países miembros en áreas consideradas estratégicas por ellos.

En conjunto, las tres secciones permitirán comprender no solo cómo se dio el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS, sino también cómo la crisis económico-financiera del año 2008-2009 generó transformaciones suficientes en el escenario internacional, al punto tal de generar incentivos que tornaran atractivo el constituir una institución internacional que tuviera como miembros a Brasil, Rusia, India y China y que facilitara su cooperación en materia de agenda económico-financiera.

5.1. Antecedentes del BRICS en la reflexión académica

Si bien el acrónimo fue sugerido por primera vez en el artículo escrito por Jim O'Neill para Goldman Sachs en noviembre del 2001, en la literatura académica, diversos autores ya se habían expresado respecto a los países que componen actualmente el BRICS. Con anterioridad, la idea perseguida por el acrónimo de O'Neill ya había sido propuesta bajo otros nombres o acrónimos. Esos términos tenían como objetivo principal destacar no solo las cualidades geopolíticas y económicas que presentaban determinados conjuntos de países, sino también los potenciales efectos que tales capacidades podían ocasionar sobre el escenario internacional. Ninguno de ellos trabajaba sobre el mismo eje de ideas, pero, a su manera, intentaban explicar cómo los países en cuestión podían llegar a cambiar el orden internacional. Todo lo anterior se dio, principalmente, en el contexto de la década de los noventa, en la que el escenario internacional se mostraba convulsionado frente al fin de la Guerra Fría, lo que despertaba entre especialistas ciertas inquietudes respecto a cómo se daría la (re)organización del plano internacional frente a la caída de uno de los hegemones. Algunos de los mejores ejemplos son: *monster countries* (Kennan, 1994); *whale countries* (Sachs, 1999); *pivotal states* (Chase et al., 1999); o *big ten* (Garten, 1997). Tomemos el caso de Kennan.

Tomemos el caso de Kennan. En su libro *Around the Cragged Hill* (1994), busca reflexionar sobre las experiencias, acontecimientos, situaciones y momentos experimentados a lo largo de toda su vida. Si bien la idea original de la obra no era discurrir sobre la realidad política

futura del escenario internacional, el autor sugiere el concepto de monster countries, que era susceptible de ser aplicado a ciertos Estados-nación de ese entonces. Con este concepto hacía referencia a países como EEUU, la URSS, Brasil, China o India, los cuales compartían características como tener una gran extensión territorial y amplias *capabilities* para un desarrollo económico futuro. Sin embargo, Kennan entiende que estas cualidades, consideradas, por la literatura realista clásica, ventajosas para la búsqueda de los Estados de constituirse en potencias en un futuro cercano, terminarían siendo la principal causa de su cercano fracaso. El argumento principal para tal afirmación radica en que las características monstruosas presentadas por tales países tornaban dificultosa la ejecución efectiva y eficiente de cualquier política pública que persiguiera grandeza en la arena internacional (Kennan, 1994).

Por otro lado, el concepto de *países baleia* (en inglés, whale countries), sugerido en primera instancia por el economista brasileño Roberto Macedo y luego introducido por Ignacy Sachs (1999) en su artículo *Brazil and India: Two Whales in the Global Ocean*, trabaja sobre la consideración de esos dos países como poseedores de *capabilities* suficientes para constituirse en potencias mundiales. Según los autores aquí mencionados, se les da este concepto a ambos países debido a las imponentes condiciones que presentan dentro de diversas áreas, tales como población, territorio, economía, etc.

En el caso de *pivotal states*, el concepto desarrollado por Robert Chase et al. (1996), se busca superar el fracaso explicativo y prospectivo de diferentes marcos teóricos respecto al orden internacional surgido al finalizar la Guerra Fría. Al entender de este autor, EEUU debía adoptar una mirada nueva y diferente del orden internacional, al tiempo que cambiar la forma en que intervenía en su construcción. Chase sugería que el nuevo orden internacional se caracterizaba por ser descentralizado, lo que les otorgaba a ciertos países que con anterioridad no habían tenido ningún tipo de incidencia en el plano internacional la posibilidad de cumplir un rol predominante dentro de la mesa de negociación internacional. De tal manera, EEUU debía ampliar sus bases de negociación con tales países a los fines de tener control sobre lo que acontecía en diversas regiones del mundo (ejemplos de ello son Brasil respecto de Sudamérica o India con el suroeste asiático, etc.) (Chase et al., 1996).

Más allá de todas estas formas diferentes de denominar a los países que luego formarían

parte del acrónimo BRICS, para la década de 1990, era difícil pensar en su unión como una realidad política efectiva. Tanto Fontenele Reis (2012) como Stuenkel (2015) coinciden en que Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica presentaban dificultades internas, tanto de orden político como económico, que hacían difícil pensar toda posibilidad de consolidación en cualquiera de los términos que habían sido sugeridos por parte de la academia hasta ese entonces. Todo esto se suma al hecho de que, en el plano internacional, si bien la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría presentaron incentivos al proceso de flexibilización de las relaciones de poder entre países por fuera de la dicotomía EEUU-URSS, la unipolaridad del nuevo régimen internacional no dio demasiado espacio a aquellos actores que intentaron llevar adelante profundos procesos de distribución del poder global.

Todo ello cambió a partir del siglo XXI. Con el comienzo del nuevo siglo, países como China, Brasil, India y Rusia presentaron indicadores sobresalientes de crecimiento económico. Esa *performance* económica será la que los vuelva a colocar en el centro del debate internacional. Dejando de lado el caso de Rusia, que parecía recuperar su *autoestima internacional* al colocarse entre las primeras economías del mundo (Rumer, 2007; Lo, 2003), los demás países no habían jugado roles internacionales significativos en lo económico o político hasta ese momento. Es en este contexto cuando se introduce el trabajo de O'Neill.

En 2001, Jim O'Neill presenta su texto *Building Better Economic BRIC's*, en el marco del Global Economic Research Program perteneciente a Goldman Sachs. Su objetivo era discutir el estado de la economía mundial para ese entonces, haciendo especial énfasis en la relación que tenía el G7 con un grupo de países que el autor denominaba BRIC (Brasil, Rusia, India y China). El acrónimo provenía de una clara alusión a la palabra en inglés *brick*, que significa *ladrillo*. Con ese término, pretendía crear una categoría que comprendiera no solo a los países en desarrollo que presentaran un rápido crecimiento económico, sino que también contaran con la capacidad suficiente para poder incidir (en términos actuales y futuros) en las dinámicas económicas mundiales (O'Neill, 2001). Su análisis era de carácter netamente económico y recurría a la consideración de las variables poblacional y económica de cada uno de los países. Los indicadores que O'Neill tomó en cuenta para trabajar esas variables fueron: la tasa de crecimiento del PBI; el PBI per cápita y el tamaño poblacional. En su trabajo, O'Neill proyectaba

que para los siguientes diez años (es decir, para 2011) el peso del BRIC (especialmente de China) en el PBI mundial crecería, lo que planteaba cuestiones importantes sobre el impacto económico global de la política fiscal y monetaria adoptada por cada uno de los miembros del BRIC (O'Neill, 2001).

En lo que se refiere a nuestro análisis institucionalista, vale mencionar que el autor no consideraba la posibilidad de que se llevara acabo una consolidación política efectiva del grupo, ya que su trabajo había sido realizado teniendo en mente el objetivo principal de establecer una propuesta que fuera seductora en términos de atraer inversiones a los países en cuestión, limitando, de esta manera, su impacto dentro del escenario económico-financiero mundial al plano de las inversiones y flujos de capital (Fonseca Jr., 2016). Cuando fue consultado respecto a la invitación oficial realizada por el BRIC a Sudáfrica, a los fines de que este país se incorporara a la institución, O'Neill respondió:

«cuando creé el acrónimo, no esperaba que como resultado se formara un club político de los líderes de los países BRIC. En ese sentido, los propósitos de los dos podrían verse de manera diferente y más después de esta noticia» (O'Neill, 2001, p. 1)

En 2003, Dominic Wilson junto con Roopa Purushothaman (continuando con el programa de investigación inaugurado por O'Neill) escriben *Dreaming BRICs: The path to 2050*. Este trabajo desarrolló objetivos y afirmaciones más ambiciosas que las pretendidas por O'Neill en su primer texto. Los autores no solo identificaron los atractivos presentados por el grupo en materia económico-financiera, sino que también llegaron a sugerir una serie de medidas económicas que los países debían seguir para que «las cosas fueran bien» («*things go right*») dentro del camino (*path*) de crecimiento económico.

Para ellos, cada uno de los países del BRIC se enfrentaba a importantes desafíos a los fines de mantener el desarrollo en marcha. Esto significaba la existencia de «una buena posibilidad» de que sus proyecciones no se cumplieran, ya fuera por mala política o mala suerte; pero, si los BRIC se acercaban al cumplimiento de las proyecciones establecidas allí, las implicancias para sus patrones de crecimiento y actividad económica podrían ser grandes (Wilson and Purushothaman, 2003, p. 2). Entre las sugerencias estaban: la estabilidad macroeconómica (que se

lograba por medio de la estabilidad de precios, reducción del gasto fiscal, políticas monetarias restrictivas, y reordenamiento de las tasas de cambio); la eficiencia institucional (fortalecimiento de las burocracias gubernamentales; lucha contra la corrupción; fortalecimiento de los sistemas legales, de salud y educativo, etc.); la apertura al comercio y al capital internacional, y la educación (reducción de las tasas de analfabetismo, debido a que un mayor desarrollo económico requiere de mayores niveles de escolaridad en los trabajadores).

En términos políticos, este trabajo tuvo mayor repercusión que el primero publicado por Goldman Sachs. Su efecto fue más allá del mundo financiero, logrando que el acrónimo BRIC se instalara como una *buzzword* en la prensa internacional. Es debido a esto que, erróneamente, se cita como fecha de nacimiento del BRIC al año 2003, siendo que el primer trabajo que lo aborda fue publicado en el año 2001.

5.2. Proceso histórico, coyuntura crítica y consolidación del BRICS

Para comienzos del siglo XXI, la idea de crear acrónimos de características similares al BRICS adquirió popularidad en el plano financiero internacional. Diferentes agencias financieras apostaron a realizar juegos de letras con los nombres de determinados países, con la intención de crear acrónimos con capacidad suficiente para establecerse en el plano internacional como nuevos nichos de inversión atractivos al capital extranjero ¹.

Ejemplos de tales casos son los acrónimos N-11 ², CIVETS ³ o VISTA ⁴. En esa misma línea, la financiera Standard & Poor's constituyó un índice denominado CIVETS 60 Index, que permitía rastrear las diez acciones principales en cada bolsa de valores local. El banco HSBC, por su lado, lanzó un fondo de inversión basado en el acrónimo CIVETS en mayo de 2011, el cual permitía invertir en todos los países comprendidos en tal acrónimo, pero, al mismo tiempo, manteneía hasta un 25 % de sus tenencias en naciones no CIVETS. En lo que respecta

¹Un interesante trabajo que permite ver cómo es que estos acrónimos mostraban ser atractivos a las inversiones lo representa el libro de Jones (2012) en donde se discuten diferentes dimensiones de los países involucrados (y países emergentes en general), cuáles son los riesgos de invertir allí, cómo es que se debe proceder dado el caso de invertirse, etcétera.

²Abreviación de *Next Eleven* que incluye a Indonesia, Bangladesh, Egipto, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam - creado, también, por Goldman Sachs (O'Neill, 2007b,a; O'Neill et al., 2005).

³Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica - creado por HSBC (Geoghegan, 2010).

⁴Vietnam, Indonesia, Sudáfrica y Argentina - creado por organizaciones japonesas (Rodrigues, 2007).

a Goldman Sachs y Castlestone Management, ambas financieras llegaron a ofrecer fondos de inversión para los países comprendidos en el N-11 (Moore, 2012).

La particularidad histórica del BRICS radica en que el siglo XXI presentó una serie de factores que propiciaron su creación como institución. Por primera vez desde la caída del muro y el fin de la Guerra Fría, las esferas de poder en el escenario internacional comenzaron a presentar pequeños intersticios hacia la participación de los países emergentes en el proceso de toma de decisión a escala global.

En primer lugar, sucesos de diferente índole como el atentado terrorista de Al-Qaeda a las Torres Gemelas en septiembre de 2001, así como las invasiones a Afganistán e Irak realizadas por el presidente Bush (EEUU), no hicieron otra cosa más que dar comienzo a un proceso de deslegitimación del orden unipolar estadounidense establecido a partir del año 1991. Dicho proceso aconteció en un contexto en donde el atentado del 11 de septiembre demostró que la principal potencia mundial podía ser combatida en cualquier punto del planeta pero, principalmente, podía ser lastimada en su propio territorio (Martin and Weinberg, 2017). De esta manera, para EEUU «era evidente que se había sufrido un ataque con hondas repercusiones, tanto sobre la opinión pública norteamericana y occidental, como en las estructuras y presupuestos de defensa de los EEUU, pues se rompió el *mito* de su invulnerabilidad estratégica a partir de una acción de guerra no convencional, y se demostró la fragilidad de la sociedad estadounidense para afrontar períodos de grandes crisis como éste» (Patiño Villa, 2012, p. 47).

En segundo lugar, los diversos países emergentes comenzaron a experimentar un creciente sentimiento de malestar frente al déficit de representatividad que mostraban los organismos internacionales creados luego de la Segunda Guerra Mundial, poniendo, así, en discusión la capacidad de las mismas para representar la pluralidad de intereses del sistema internacional como también su capacidad para resolver cualquier tipo de conflicto que se diera en dicha arena (Little, 2014). De esta manera, respaldados y legitimados, principalmente, en su fuerte crecimiento económico, sus ansias de posicionamiento internacional los llevará a asumir un papel más activo en la reforma del sistema de gobernanza mundial en pos de transformar un orden internacional compuesto de instituciones y organizaciones internacionales que no hacían otra cosa más que representar un esquema de división del poder consecuente a los resultados de

la Segunda Guerra Mundial. De aquí que comenzara a ser más extendido, por parte de países emergentes, el uso de expresiones legitimadoras como las enunciadas en la cumbre inicial del IBSA en el año 2003, en el que se destacaba que dicho foro se componía de «tres países con democracias vibrantes, de tres regiones del mundo en desarrollo» (IBSA, 2003, punto 2) ⁵.

En tercer lugar, otro factor de importancia fue la mayor visibilización dada en la agenda internacional a temáticas con características globales (tales como el cambio climático o movimientos migratorios) los cuales desbordaban a los términos bilaterales tradicionales con que se pensaban las relaciones entre países hasta el momento (Vogler, 2014; Kiras, 2014; Willetts, 2014). La necesidad de constituir bienes públicos globales como herramientas efectivas contra la existencia de problemáticas internacionales las cuales no pueden ser abarcadas o resueltas de manera unilateral por parte de un pequeño núcleo de Estados exigió a los Estados *potencias* del escenario internacional la constitución de diversos canales institucionales que permitieran la incorporación efectiva de los países emergentes dentro del proceso de toma de decisiones a escala mundial. En términos de Stuenkel, «la creciente importancia de los desafíos genuinamente globales, que van desde el cambio climático, los Estados fallidos, la reducción de la pobreza y la proliferación nuclear contribuyeron a un consenso creciente de que los países emergentes como Brasil, India y China eran indispensables en el esfuerzo por desarrollar soluciones significativas» (Stuenkel, 2015, p. 4). De esta manera, no sólo se estaba poniendo en juego la posibilidad de darle respuesta efectiva a los problemas sino también la legitimidad con que se asumían los compromisos (y soluciones) por parte de los Estados *potencias* en el marco de las principales organizaciones internacionales.

Tomando en consideración el contexto internacional detallado hasta el momento, el régimen internacional vigente para comienzos del siglo XXI demostró poca capacidad de adaptación a la nueva realidad internacional emergente. El G8 siguió siendo un grupo cerrado de países autoidentificados como *desarrollados*. A excepción de la muy debatida incorporación de Rusia en el año 2002 (con lo que el G7 pasó a denominarse G8), no existieron intenciones explícitas de incorporar a la mesa de negociación a aquellos países que comenzaban a presentar desempeños

⁵Un dato importante en este punto radica en el hecho de que el lanzamiento de esta plataforma se hizo poco tiempo después de que el presidente brasileño Inácio Lula da Silva, el primer ministro indio Manmohan Singh y el presidente Thabo Mbeki asistieran a la cumbre del G8 del mismo año.

económicos de alta estabilidad y crecimiento, como lo representaban los casos de China, Brasil o México.

Anterior a la crisis económico-financiera del año 2008, el único movimiento adaptativo que se pudo observar por parte del G8 lo representaron aquellas reuniones denominadas *outreach G8+5*. En el año 2005, y durante la presidencia *pro-tempore* del Reino Unido del G8, se sugirió la posibilidad de invitar a cinco economías emergentes para que se incorporasen a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en Gleneagles (Escocia) ⁶. En ese entonces los cinco países invitados fueron China, Brasil, India, México y Sudáfrica. En continuación con la dinámica de análisis trabajada hasta el momento, se puede entender al siguiente proceso como un intento por parte del G8 de ganar legitimidad en el orden internacional al dar una *cierta participación* a las principales economías emergentes dentro del sistema de gobernanza económico-financiera mundial. Sin embargo, los países invitados no tuvieron formal participación en las reuniones del G8, sino que fueron convidados a participar del *dessert*, según lo expresado, con malestar, por el entonces presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva: «no queremos participar solo para comer el postre; queremos comer el plato principal, el postre y luego el café» (Kurtz-Phelan, 2013, párr. 1). Es decir, fueron invitados a tomar conocimiento de cuáles eran las decisiones y lineamientos que se habían definido para actuar en materia de economía mundial por parte del G8 y no a participar de las mismas.

Como resultado de su falta de adaptación, la importancia del G8 en materia de gobernanza financiera mundial comenzó a decaer a partir de la crisis del 2008 y del surgimiento de las cumbres del G20. Frente a la incapacidad demostrada por las potencias del G8 de regular las dinámicas de comportamientos en materia económico-financiera mundial, el G20 fue creado en un intento deliberado de constituir respuestas político-económicas globalmente más coordinadas y de mayor alcance en materia de *financial affairs*. De esta manera, la crisis del año 2008 será un acontecimiento bisagra en la capacidad de negociación de los países emergentes ya que las grandes potencias se vieron forzadas a abrir el juego a fin de reorganizar un régimen internacional que había demostrado serías falencias a la hora de ejercer la gobernanza financiera global.

⁶Previamente, el presidente francés Jacques Chirac había admitido en 2003 que el G8 ya no era un grupo inclusivo e invitó a los líderes de India y Brasil a participar de la Cumbre de Evian.

Más allá de la poca predisposición mostrada por los países desarrollados en alterar el régimen internacional vigente, todo lo anterior no fue limitante alguno para los países emergente en sus ansias de llevar adelante una reforma integral del régimen internacional. Estos entendían que a los fines de mejorar sus capacidades de negociación individual, se debía proceder al desarrollo de herramientas de negociación colectiva compartidas entre ellos las cuales redujeran los costos de coordinación dentro de las principales organizaciones internacionales. De aquí que se reconociera la importancia de actuar dentro de las *estructuras ONU*, pero sin renunciar con ello a reclamar por una reforma más *deliberativa, representativa y plural* de las mismas. En consecuencia, y lejos de solicitar un cambio de orden mundial, la idea de una cooperación entre emergentes no sólo pretendía aumentar los niveles de interacción directa entre ellos bajo lógicas *win-win*, sino también demostrar que existen otras formas de tomar decisiones que amplían el *juego político internacional actual*.

En consecuencia, y a partir de este momento, su comportamiento internacional comenzará a ser estructurado por medio de dos tipos de espacios deliberativos diferentes. El primero de ellos se dio por fuera de las organizaciones internacionales tradicionales; siendo que el segundo, por dentro de las mismas.

Por fuera de las organizaciones internacionales tradicionales, determinados países emergentes como Brasil, India, China y Sudáfrica impulsaron la creación de nuevos espacios deliberativos que les permitieran unificar criterios y posiciones frente a diversas temáticas en materia de agenda internacional. Entre sus principales características se encuentra el hecho de que estas nuevas instituciones buscaban fortalecer una cooperación denominada *Sur-Sur* la cual se presentaba como un estilo de cooperación y vinculación en donde impera una lógica *win-win* para todos los actores involucrados (Bava, 2010). En este marco de ideas, el *IBSA* se muestra como un ejemplo central.

Creado en el año 2003, el *IBSA* (Foro India-Brasil-Sudáfrica) es un foro que busca crear plataformas conjuntas desde las cuales se puedan abordar diversas temáticas de la agenda internacional teniendo en consideración una perspectiva *Sur-Sur* en áreas de interés comunes para los países miembros respecto a cuestiones tales como la pobreza, el cambio climático o la seguridad alimentaria. Según la primera declaración de cancilleres del año 2003, conocida como

Declaración de Brasilia, «esta fue una reunión pionera de los tres países con democracias vibrantes, de tres regiones del mundo en desarrollo, activos a escala global, con el objetivo de examinar temas de la agenda internacional y de interés mutuo» (IBSA, 2003, punto 2). A continuación, se resaltaba el hecho de que en los últimos años había surgido internacionalmente una necesidad e importancia por contar con procesos de diálogo entre Naciones en desarrollo y los países del Sur, los cuales permitieran fortalecer la presencia de dichos países en los procesos de decisión respecto a los temas enunciados (IBSA, 2003, punto 2). Estas premisas fueron bien resumidas en la cumbre presidencial IBSA del año 2006 en la que participaron el presidente Lula, el primer ministro indio Manmohan Singh y el entonces presidente sudafricano Thabo Mbeki, en donde se celebró la llegada de «un orden mundial justo y equitativo» (Kurtz-Phelan, 2013, párr. 3).

En términos de Celso Amorim, «para algunos analistas, [el IBSA] parecía un desarrollo natural, muy atrasado, para satisfacer la necesidad de acuerdos flexibles en un orden mundial cambiante, con una mayor participación de los países en desarrollo. Para otros, IBSA era una empresa ambiciosa para involucrar a los países del Sur a nivel mundial, al mismo tiempo que se articulaba regionalmente y en el marco de organizaciones internacionales establecidas» (Amorim, 2006, p. 10). Sea cual sea el caso, IBSA representa un importante antecedente entre los países considerados emergentes ya que da cuenta de sus intentos (y capacidad) para constituir espacios institucionales alternativos que faciliten y posibiliten la cooperación colectiva en lo que a problemáticas propias se refiere, pero compartidas en términos similares con otros Estados del escenario internacional.

Una característica particular del Foro es que los principios sobre los que se estructura el foro son más bien generales y amplios respecto a las metas específicas tradicionalmente definidas para los grupos internacionales de países según los términos mencionados en el párrafo anterior. De esta manera, ya no son simples metas concretas las que movilizan hacia la cooperación internacional entre los Estados sino más bien ideas colectivas con peso normativo como las del combate contra la pobreza o la persecución de la equidad e igualdad. A su vez, este tipo de estrategia permite que, dado el caso de que una política adoptada sea considerada por los países miembros, en términos colectivos, como *exitosa*, se genere un sentimiento de confianza entre

las partes que termine facilitando el proceso de ampliación de las áreas de cooperación grupal hacia otras nuevas. Por ejemplo, la enumeración de las áreas declaradas como de interés por el IBSA permite observar la diversidad de objetivos sobre los cuales el foro busca constituir una base de acuerdo común. Para 2003, las grandes áreas mencionadas en la Declaración de Brasilia eran cuatro (4): seguridad; salud; desastres naturales; e igualdad social (IBSA, 2003). Hasta el momento, estas últimas áreas son dieciséis (16): agricultura; cultura; defensa; educación; energía; ambiente y cambio climático; salud; información social; asentamientos humanos; administración pública; administración de ingresos; ciencia y tecnología; desarrollo social; turismo; comercio e inversión; y transporte (IBSA, 2023).

El carácter reformista del IBSA es una cualidad que se encuentra presente desde el momento de su creación. En este sentido, en la primera cumbre IBSA de líderes «reafirmaron su compromiso con el multilateralismo y el papel eminente de las Naciones Unidas. India, Brasil y Sudáfrica seguirán trabajando juntos para fortalecer el sistema multilateral sistema, en particular a través de instituciones como las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio, con el fin de seguir promoviendo este meta» (IBSA, 2006).

Por otro lado, y dentro de las organizaciones internacionales vigentes, los países emergentes aquí de interés comenzaron a actuar de manera conjunta con el objeto no sólo de mejorar el peso propio y colectivo de cada uno de ellos en el marco de determinadas organizaciones internacionales (ej., ONU, FMI, BM, etc.) sino también de constituir casos concretos que actuaran a modo de ejemplo respecto a cómo es, según su propio parecer, tomar una decisión en términos multilaterales. Para ello se optó por la creación de grupos internacionales de coordinación política que tuvieran como directriz principal los principios de *multilateralidad*, *representatividad* y *multipolaridad*, algo que según el propio criterio de países emergentes como Brasil e India no están presentes en las organizaciones internacionales vigentes (tal y como se mencionó en el capítulo 4). Claros ejemplos de estas intenciones fueron el *BASIC*, el *G4* y el *RIC*.

El *BASIC* fue creado el 28 de noviembre de 2009 producto de un acuerdo firmado entre Brasil, Sudáfrica, India y China, en donde los cuatro países se comprometieron a actuar de manera conjunta durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a realizarse en dicho año. Por su lado, el *G4* se trata de un grupo de países compuesto por Brasil,

India, Japón y Alemania el cual exige reformas en el Consejo de Seguridad de la ONU en pos de lograr una mayor representatividad en dicho cuerpo y así superar el criterio de los miembros estables basado en la idea de los cinco países vencedores de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, y en línea con lo que se viene mencionando, un caso central dentro del proceso histórico del BRICS se encuentra en las reuniones del RIC. El *RIC* (Rusia – India – China) refiere a una serie de reuniones internacionales trilaterales, de carácter informal, realizadas entre los cancilleres de dichos países a partir del año 2001. Estas reuniones surgieron sin tener en mente un logro u objetivo compartido en particular, sino más bien con la intención de establecer un espacio de discusión distendido sobre temáticas relacionadas a las áreas de seguridad, migración, tráfico y terrorismo entre los tres países más grandes del continente asiáticos.

Lo más destacado aquí refiere a que se puede rastrear el origen de la idea de contar con una organización multilateral como el BRICS en la visión de uno de los diplomáticos rusos más relevantes del siglo XX, Yevgeny Primakov, quien durante su ejercicio como ministro de Relaciones Exteriores (1996 - 1998) fomentó la idea de crear un *triángulo estratégico* Rusia-India-China. La idea se articuló, principalmente, durante su visita a Nueva Delhi en diciembre de 1998. La visión de Primakov era lograr un orden mundial multipolar, en donde la construcción de lo que él llamó un *triángulo estratégico* entre los tres Estados antes mencionados jugaría un papel destacado. Surgida a mediados de la década de 1990, cuando Rusia perseguía una agenda de asociación euroatlántica, esto fue un pensamiento verdaderamente imaginativo para su momento. Vale mencionar que dicha idea fue potenciada por el hecho de que comenzó a tener lugar en un momento histórico en el que India y China estaban construyendo relaciones más estrechas con Occidente, por lo que fortalecer los diálogos entre estos tres relevantes actores regionales se presentaba, a los ojos de Primakov, como una buena acción a los fines de seguir manteniendo áreas de influencias en Asia.

No fue hasta la presidencia de Putin que Rusia consideró seriamente un orden mundial multipolar como un objetivo político estratégico. En este sentido es muy recordado el discurso dado por el canciller Lavrov por causa del cumpleaños 85 del excanciller Primakov, en donde no sólo destacó la necesidad de recordar bajo el nombre de *Doctrina Primakov*⁷ a los lineamos

⁷La misma asume que la seguridad nacional de Rusia depende de su estatus de superpotencia y, por lo tanto, esta no puede permitir la formación de un orden internacional unipolar dirigido por los Estados Unidos. Una Rusia

generales sobre los cuales se pensó la política exterior rusa durante su gestión (1996 - 1999), sino también por haber sido el primero en tener la idea de fortalecer la cooperación en el formato trilateral de Rusia, India y China, desencadenando así, a criterio de Lavrov, el posterior surgimiento del BRICS (TASS, 2014).

El 20 de septiembre del 2006, será Rusia quien invite a formar parte de estas reuniones a Brasil en el marco de la 61 Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). Sin importar que desde un comienzo tanto India como China fueran escépticos respecto a los aportes que el gigante sudamericano podría realizar en materia de lo tratado hasta el momento, Rusia se mantuvo firme en su idea de crear el *RIC+BRASIL* ya que veía a «Brasil como nuestro socio más prometedor en América Latina y como un país con un enorme potencial» (Putin, 2005, pág. 2). En este punto, fue de vital importancia el estrecho vínculo personal existente entre el canciller brasileño Celso Amorim⁸ y el canciller ruso Sergey Lavrov en el proceso de incorporación de Brasil al RIC, destacándose el hecho de que, dada la fuerte orientación económica inicial dada al BRICS, el espacio no surgió como resultado de la coordinación entre los Ministros de Economía sino más bien de la interacción individual de los dos principales referentes políticos en materia de política exterior tanto de Brasil como de Rusia. Vale destacar que durante la visita del presidente Putin a Brasil en noviembre de 2004, en el marco de lo que sería el primer viaje oficial que realizara un mandatario ruso a Brasil desde que fueran establecidas las relaciones bilaterales entre ambos países en 1828, este conversó con el presidente Lula respecto a la posibilidad de constituir espacios políticos como el BRICS ya que el mandatario ruso observaba en el país lusoparlante una gran predisposición a construir coaliciones en las que ambos países pudieran ayudarse mutuamente en términos de comercio, economía, política internacional y defensa (Gvosdev and Marsh, 2014). Estas ideas fueron recuperadas nuevamente durante la visita a Moscú realizada por el presidente Lula en octubre del 2005, en donde ambos destacaron la

fuerte ganaría el respeto y la legitimidad de Occidente para tratar el área postsoviética como su esfera de influencia. Primakov planteaba que varios centros de fuerzas de oposición internacional deberían usarse contra los Estados Unidos a los fines de evitar, así, la hegemonía estadounidense a escala global. Vale mencionar que no estaba de acuerdo con la tesis de que Estados Unidos era la única superpotencia. A su criterio, sin dudas se trataba del país más fuerte en términos de influencia económica, militar y política, pero ello no significaba que fuera una superpotencia dado que la idea de superpotencia era una categoría propia de la Guerra Fría (DeLong, 2020). Es por ello que Rusia debía participar activamente en las estructuras internacionales y utilizar los diversos conflictos de interés internacionales en beneficio de su propia política exterior.

⁸Un detalle curioso radica en que Amorim, en 1994, realizó la primera visita oficial de un canciller brasileño a Rusia en la historia.

importancia de ofrecerse apoyo mutuo frente a nuevas oportunidades para la cooperación ruso-brasileña en asuntos internacionales y regionales, como así también dentro de organizaciones internacionales en la que ambos países fueran miembros ⁹ (Putin and da Silva, 2005).

Durante el primer almuerzo entre los cancilleres del *RIC+BRASIL*, se discutieron temas como: la Guerra del Líbano, el descontento sobre la distribución de poder dentro del FMI como en el Banco Mundial y la poca predisposición del G8 a incorporar a los países emergentes a su mesa de negociación. La reunión se volvió a realizar en 2007, pero esta vez quién llevó adelante la invitación fue Brasil (también en el marco de las AGNU). En ella se trabajó sobre la idea de comenzar a desarrollar reuniones formales entre cancilleres con mayor regularidad, idea que se volvió realidad el 16 de mayo del 2008 al celebrarse la primera reunión formal entre cancilleres en Yecaterimburgo (Rusia).

En pocas palabras, la particularidad en el surgimiento del BRICS radicó en que el siglo XXI presentó una serie de características que tornaron propicio el proceso de institucionalización de dinámicas cooperativas entre los miembros. El escenario internacional de comienzos del siglo XXI se mostró como uno en el que existieron amplias demandas por reformas del orden, siendo que no estaba claro quién o quiénes debían ser los encargados de profundizar la oferta necesaria. Tales demandas serían el fruto directo de la incapacidad de los países desarrollados de crear nuevos paradigmas de orden, situación que es aprovechada por los países emergentes para transformar, siguiendo intereses e ideas propias, las estructuras de poder ya existentes.

Adicionalmente, las experiencias institucionales como así también grupales desarrolladas por Brasil, Rusia, India y China tales como la creación-profundización tanto del IBSA como del RIC sirvieron como modelos respecto de cuáles podrían ser los frutos y beneficios que podrían obtener los países miembros en materia de cooperación internacional, ya sea en el marco de organizaciones internacionales existentes como así también en organizaciones totalmente nuevas y diferentes a las conocidas. En términos del entonces canciller brasileño Celso Amorim, el BRICS representó un paso más en la profundización de dinámicas cooperativas que ya estaban teniendo lugar entre los países: «revisando mis notas del 2003, [el BRICS no era otra cosa más que] aquello que acostumbrábamos a llamar, a veces, de G3+2: G3 era el IBSA, y el +2 eran

⁹Vale recordar que para ese entonces Rusia estaba realizando el proceso de incorporación a la Organización Mundial del Comercio, proceso en el que Brasil le otorgó amplio apoyo.

Rusia y China» ([Amorim, 2012](#), p. 461). En resumidas cuentas, será en este contexto que la crisis económico-financiera del año 2008 la que posibilite el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas de los países BRICS al tornar atractiva la posibilidad de constituir un espacio institucional que permita a los países miembros la coordinación y ejecución de un accionar conjunto en pos de la reforma del sistema económico-financiero internacional.

Hasta el año 2008 las reuniones realizadas entre los diversos países miembro del BRICS presentaban como característica principal el ser altamente informales, de tipo intermitente y trataban sobre temáticas particularmente coyunturales, como bien lo demuestran las distintas reuniones realizadas en el marco del RIC. Sin embargo, a partir de la crisis económico-financiera del año 2008 - 2009, acrecentada esta última por la quiebra del Banco Lehman Brothers, se puede observar que las reuniones entre los cuatro países comenzaron a ser más habituales. Esto se debe a que se produjo una ruptura respecto a la forma en que los países del BRICS buscaron establecer las lógicas centrales de cooperación entre sí en materia de temas de la agenda internacional considerados grupalmente prioritarios, principalmente en lo que se refiere a cuestiones económico-financieras. Los países miembros entendieron que el acrónimo BRIC capturaba la distribución cambiante de poder en el orden global vigente, siendo que el concepto BRIC parecía constituirse en una idea útil para un escenario complejo marcado por la (re)distribución de poder mundial, el surgimiento de actores no establecidos y el advenimiento de un mundo multipolar ([Gvosdev and Marsh, 2014](#); [Xing, 2014](#)).

En pocas palabras, la crisis económico-financiera del año 2008 surge en un contexto internacional no sólo de constante cuestionamiento hacia la gobernanza financiera mundial sino también de grandes posibilidades de transformación del régimen internacional. Coyunturalmente, dicha crisis será bisagra en el proceso de desarrollo del BRICS debido a que: a) los países desarrollados (como se vio, en un marco de crisis de legitimación internacional) demostraron serias dificultades a la hora de dar respuestas eficientes y eficaces a los efectos de la misma; b) si bien los países del BRICS habían sentido los efectos de la crisis en sus niveles de crecimiento económico, la combinación entre el destacado desempeño reciente en materia económica y la eficiencia como así también eficacia de las rápidas medidas implementadas de manera individual en el plano nacional a los fines de morigerar los efectos de la crisis en sus economías

nacionales, no hicieron otra cosa más que ofrecer una ventana de oportunidad para fortalecer la capacidad de negociación de los países emergentes y, así, buscar realizar una reforma de importancia en el escenario internacional por medio de una coordinación grupal por medio del BRIC. Ambos aspectos se vieron potenciados aún más cuando se comenzó a percibir que los países del BRIC se estaban constituyendo en el motor económico a partir del cual se estaba dando no sólo la recuperación mundial de la crisis sino también la estabilización de la misma (Yamakawa et al., 2009).

Como se puede observar en la Figura 5.1, la serie de reuniones formales del BRIC se inicia el 16 de mayo de 2008 al realizarse la primera reunión formal de cancilleres en Yekaterimburgo (Rusia), producto de las primeras conversaciones informales realizadas entre 2006 y 2008. Respecto a la reunión, el elemento más importante a resaltar es el Comunicado Conjunto publicado por los cancilleres, en donde se mencionan los principios generales que guiarían el accionar futuro del bloque en determinadas áreas. El *Comunicado Conjunto de Yekaterinburg (BRIC, 2008c)* enumera tales puntos de la siguiente manera:

- Fortalecer la Seguridad y estabilidad internacional;
- Asegurar oportunidades iguales para el desarrollo de todos los países;
- Fortalecer el multilateralismo, con la ONU desempeñando el papel central;
- Reformar la ONU y su Consejo de Seguridad, a los fines de tornarlos más representativos, legítimos y eficaces;
- China y Rusia mostraron apoyo a las aspiraciones de Brasil e India de desempeñar un mayor papel en Naciones Unidas;
- Apoyar las soluciones de disputas por medios políticos y diplomáticos;
- Fortalecer los procesos de desarme y de no proliferación;
- Condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones;
- Reconocer la importancia respecto de la cooperación internacional para el enfrentamiento de los efectos del cambio climático;

- Reiterar el compromiso en contribuir al cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio y el apoyo a los esfuerzos internacionales de combate al hambre y a la pobreza;
- Aprobar la propuesta de Brasil respecto de organizar una reunión de los Ministros de Finanza del BRIC para discutir temas económicos y financieros.

Si bien el documento no se trata de un programa operativo que determine paso a paso cómo es que se actuará frente a determinados temas, lo innovador del Comunicado es que sienta las bases sobre las cuáles el grupo buscará trabajar a partir de ese momento, específicamente en lo que se refiere al área económico-financiera internacional. Respecto a este último punto, el comunicado convoca a una reunión entre los Ministerios de Economía de cada país a fin de definir una estrategia conjunta a implementarse en todos aquellos foros internacionales en los que los países en cuestión fuesen miembros. A su vez, la elaboración de dicho documento da cuenta de que los países miembros del BRIC ya venían trabajando sobre un borrador de agenda económica incluso antes de la quiebra del Banco Lehmann Brothers como así también de la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobiernos que se dio en el marco de la primera cumbre del G20 realizada entre los días 14 y 15 de noviembre del 2008 en Washington.

En julio de 2008 los Jefes de Estado y de Gobierno del BRIC se reunieron, de manera informal, por primera vez al margen de la cumbre del G8 que se organizó en Hokkaido (Japón). Allí se les dio instrucciones a los cancilleres de organizar una reunión formal de Jefes de Estado y de Gobierno del BRIC en un futuro cercano (BRIC, 2008b). También en noviembre de 2008, se realizó en São Paulo la primera reunión de Ministros de Economía de cada país, en cumplimiento con lo establecido en el Comunicado Conjunto elaborado en mayo del mismo año luego de la reunión de Yecaterimburg. Cuando esta reunión tuvo lugar, la quiebra del banco Lehman Brother's ya había ocurrido hacía menos de dos meses. La crisis económica en EEUU presentaba oportunidades inmejorables para los países emergentes de exigir una reforma del orden financiero internacional. De esta manera, la reunión de São Paulo buscó trabajar sobre dos objetivos: en primer lugar, definir cuáles eran las mejores estrategias a implementarse a fin de resguardar sus economías respecto de los efectos de la crisis; y, en segundo lugar, definir cómo es que ellos podían utilizar esta oportunidad para adaptar las estructuras globales vigentes en beneficio propio (BRIC, 2008a). Vale mencionar que en esta reunión se anunció que el próximo

encuentro de Ministros de Economía se realizaría en abril de 2009 en la capital de los EEUU, Washington. Sin embargo, los efectos de la crisis no se hicieron esperar y obligaron a que los países se reunieran el 13 de marzo de 2009 en Horsham: un día antes de la reunión de Ministros de Economía del G20, y dos semanas antes de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del G20 en Londres.

El *Comunicado de Horsham* será un hecho de gran relevancia en el proceso de consolidación del BRIC como un grupo político con capacidades de influencia y negociación en el orden internacional. En el mismo, los países miembros realizaron una serie de recomendaciones las cuales fueron incorporadas y tenidas en cuenta durante la reunión del G20 en Londres. Algunas de las más importantes fueron (BRIC, 2009a):

- Triplicar los recursos disponibles en el FMI;
- La emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro (SDRs);
- Establecimiento de un framework más fuerte, globalmente más consistente, supervisor y regulador;
- Los presidentes del FMI y del BM deben ser seleccionados sobre la base de procesos abiertos y meritocráticos;
- Establecer al G20 como *premier forum* en temas de cooperación económica internacional, hecho que se hizo realidad en las reuniones del G20 en Pittsburgh durante el mes de septiembre del año 2009.

Adicionalmente, el Comunicado de Horsham llamaba a realizarse una reunión preparatoria en Estambul para octubre del mismo año a fin de establecer los lineamientos generales de las propuestas que los cuatro países iban a presentar durante la reunión anual del FMI y el BM. Los resultados de dichas reuniones se verían reflejados durante el año 2010 cuando los países del BRIC lograron impulsar la reforma parcial del régimen de cuotas del FMI, en donde China pasó a ser el tercer mayor accionista, llegando a sobrepasar a Alemania en dicha escala; mientras que Rusia, Brasil e India quedaron posicionados entre los diez (10) primeros puestos. De esta manera, y en pocas palabras, los países BRIC no solo habían discutido formas de protegerse contra

la crisis, sino también cómo podrían aprovechar esta oportunidad para adaptar las estructuras económico-financieras globales a su favor. Si se observa la Figura 5.1 allí se pueden encontrar ordenados temporalmente los principales hechos acontecidos desde el año 2001 (momento en que se publica el primer trabajo sobre el BRIC) hasta el año 2009 (año en que se realiza la 1era cumbre).

Ahora bien, la destacada *performance* económica demostrada por los países miembros del BRICS se vio afectada por la crisis económico-financiera del año 2008. Si bien estos lograron recuperarse a partir del año 2009, ninguno de los cinco miembros volvió a presentar niveles de crecimiento económicos superiores a los observados para el intervalo 2001-2008 (obsérvese Figura 5.2). A pesar de ello, dicho desempeño no afectó la voluntad de los Estados miembros de continuar reuniéndose. Luego del encuentro de São Paulo, en noviembre de 2008 se realizó en Rio de Janeiro una reunión bilateral entre los presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, y el presidente de Rusia, Dmitriv Medvedev. ¿Su resultado?, un llamado a realizar la *1era cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno* de los países miembros del BRIC en Rusia para el año siguiente. Hasta el año 2023 se han iniciado tres ciclos de Cumbres de Ejecutivos, siendo que el tercero de ellos tuvo inicio en el año 2019 estando la presidencia *pro tempore* del BRICS en manos de Brasil ¹⁰.

Por ejemplo, si se observan el número de reuniones que se celebraron a partir del año 2009, se puede ver que la cantidad de las mismas aumentan de forma considerable. Tal es así que, entre 2009 - 2022, se realizaron 1314 reuniones frente a las 8 celebradas entre 2006 - 2008. Como bien se puede observar en la Figura 5.2, la disminución en el desempeño económico experimentado luego de la crisis económico-financiera del año 2008 no fue impedimento alguno para la celebración de otras reuniones *a posteriori*. Es decir, el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas se profundizó a pesar de que con el tiempo las condiciones iniciales (principalmente, las económicas) que propiciaron este accionar conjunto se fueron diluyendo

¹⁰Aquí consideramos ciclos completos a la rotación total de la presidencia *pro tempore* (con su correspondiente cumbre de poderes ejecutivos) entre todos los miembros del BRICS. Dado que el BRICS se encuentra compuesto por cinco (5) países, cada ciclo cuenta con cinco presidencias las cuales son transmitidas siguiendo el orden establecido en el acrónimo. Una excepción lo representó el primer ciclo ya que los países voluntariamente se ofrecían a realizar la cumbre, sin mencionar que Sudáfrica recién se incorporó a la institución en el año 2011. De esta manera, hasta el momento se han cumplido dos ciclos completos de presidencias: el primero fue entre los años 2009 - 2013; siendo que el segundo tuvo lugar entre 2014 - 2018. El tercero, iniciado en 2019, ya se encuentra ejecutando su quinta y última presidencia *pro tempore* en manos de Sudáfrica.

hasta desaparecer, sin llegar a afectar con ello la confianza creada. Esto se explica en el hecho de que los resultados cooperativos en materia económica-financiera obtenidos entre 2008 y 2009 fueron observados positivamente por los países miembros del BRICS, generando con ello un sentimiento *confianza* hacia el interior del grupo que permitió pensar en la profundización del proceso de institucionalización de la cooperación hacia otras áreas además de la económico-financiera.

Por ende, es a partir de este momento que se puede afirmar que el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas entre los miembros comienzan a consolidarse cada vez más ya que la institucionalidad del BRICS comienza a experimentar un desarrollo de carácter técnico-burocrático a medida que los ministros, burócratas, actores nacionales y locales como así también diversos agentes gubernamentales y de la sociedad civil provenientes de diversas áreas temáticas comienzan a ser integrados en las deliberaciones intraBRICS.

De aquí que en la presente tesis se hable de un *efecto confianza*, entendiéndolo a este último como el efecto spillover (o derrame) que motorizó la institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS. En otras palabras, esta etapa describe el *path dependence* iniciado por el BRICS, es decir, el proceso de retroalimentación positiva dentro del cual los países miembros comenzaron a articular conjuntamente sus políticas exteriores en lo que a diferentes áreas temáticas consideradas por ellos como centrales o prioritarias se refiere. Al percibir como atractivos los resultados obtenidos durante las negociaciones y deliberaciones en relación con la crisis económico-financiera del 2008-2009, los países miembros buscaron ampliar y diversificar aún más la cooperación y acción grupal hacia nuevas áreas temáticas. A partir de ese momento, se intensifica y profundiza la institucionalidad de los diferentes elementos mencionados al comienzo de la sección; por ejemplo, se establece un calendario regular de reuniones para discutir diversas problemáticas, se crea un cuerpo de documentos regulares en donde el BRICS deja expresados los diversos posicionamientos grupales adoptados en materia de problemáticas internacionales consideradas de interés y se crean organizaciones internacionales tales como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD).

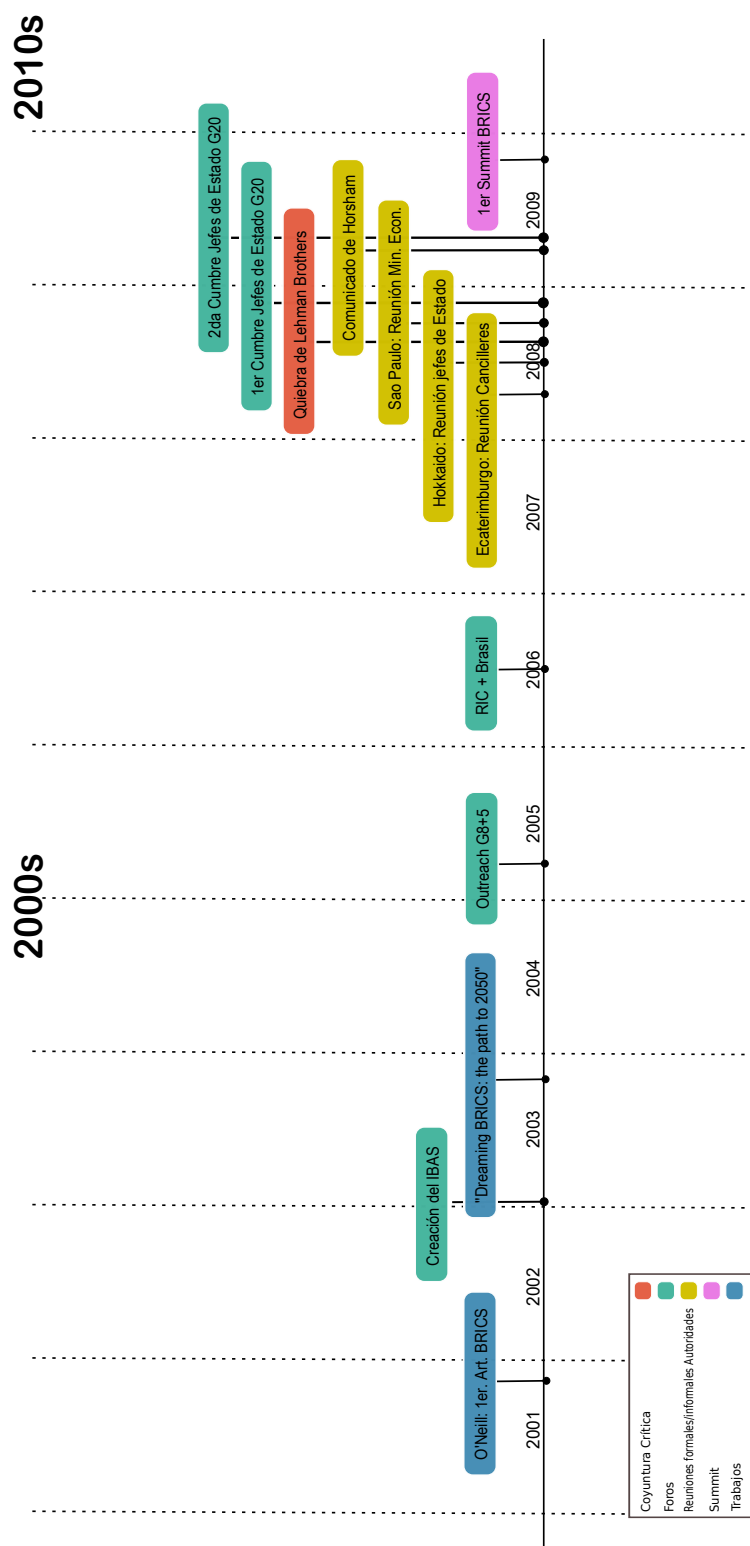


Figura 5.1: **BRICS: evolución histórica (2001-2009).** Fuente: Elaboración propia

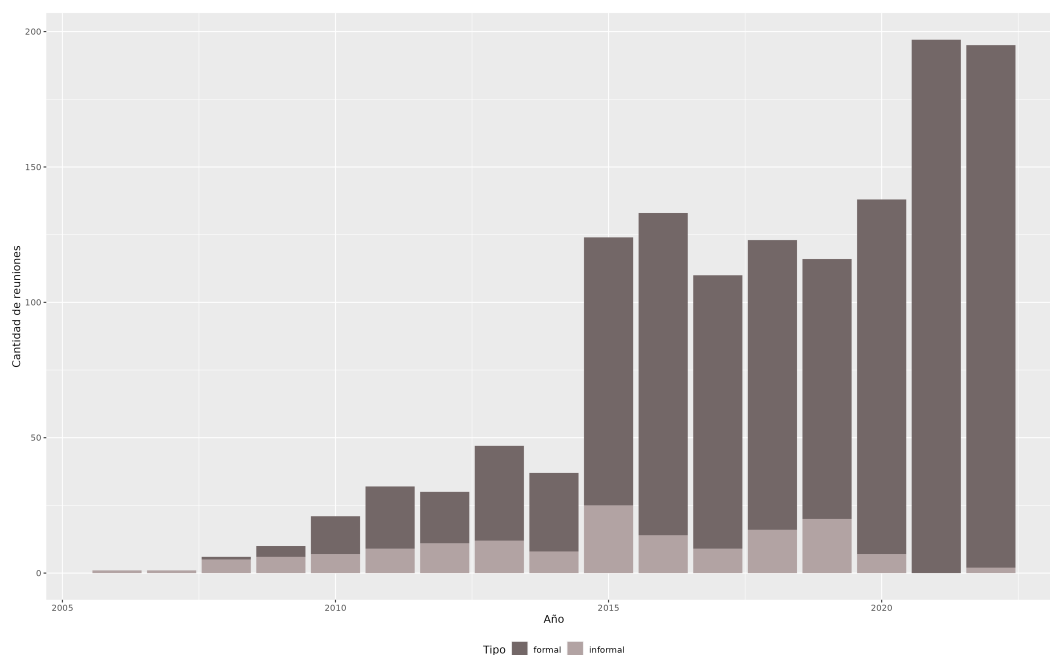
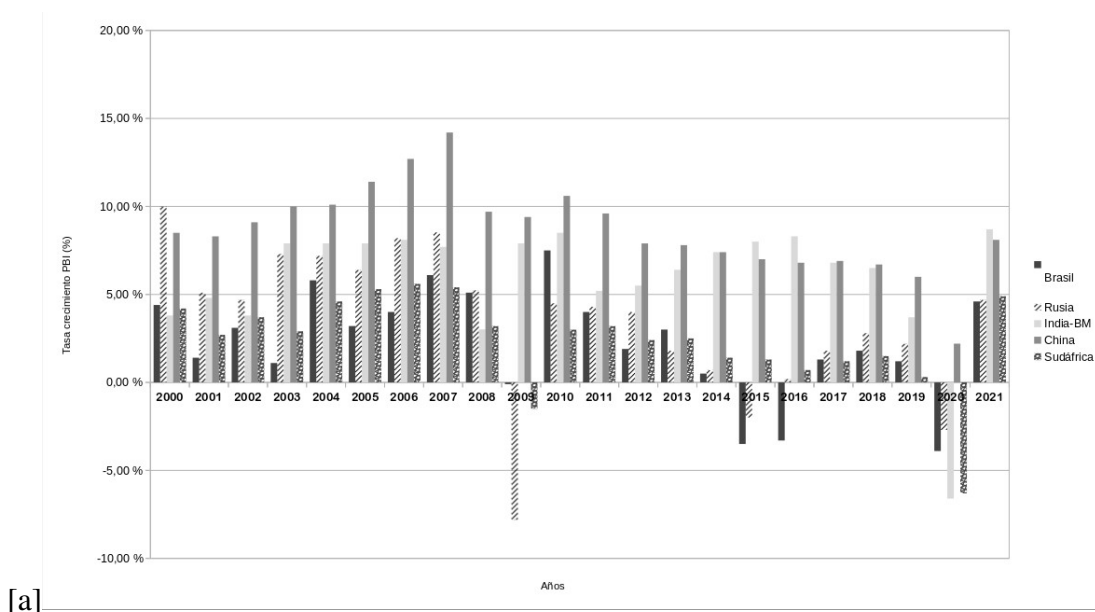


Figura 5.2: **Efecto confianza en el BRICS** - a) Evolución histórica tasa de crecimiento PBI países del BRICS, período 2001 - 2022. b) Reuniones (formales e informales) realizadas por el BRICS según cada tipo de reunión, período 2006-2022. Fuente: elaboración propia en base BM (2022); registros oficiales del del BRICS y notas periodísticas.

Para una presentación esquematizada de todo lo hasta aquí enunciado, se recomienda observar la figura 5.1, ya que allí se pueden encontrar, ordenados temporalmente, los principales hechos acontecidos desde el año 2001 (momento en que se publica el primer trabajo sobre el BRICS) hasta el año 2009 (año en que se realiza la primera cumbre del grupo).

5.3. Características de la institucionalidad del BRICS

Una manera interesante de estudiar la institucionalidad del BRICS es por medio de la consideración de sus elementos institucionales, en especial cómo estos fueron creados y desarrollados luego de los primeros pasos realizados en el año 2009. Como ya se mencionó, entendemos al BRICS como una institución debido a que cuenta con tres elementos: espacios de deliberación, sistemas de información comunes y sistema de incentivos, tanto positivos como negativos. Como ya se sugirió anteriormente, a medida que se fue dando la institucionalización de las dinámicas cooperativas del grupo, tales elementos se fueron consolidando de diferentes maneras.

5.3.1. Espacios de deliberación

Según se indicó al comienzo del trabajo, los espacios de deliberación son espacios institucionales en los que los Estados llevan a cabo los procesos de negociación a los fines de constituir un acuerdo o consenso en relación con diferentes problemáticas comunes y a las que se reconoce de interés darles respuesta. Cada uno de estos espacios cuenta con reglas de procedimientos sobre cada cuánto tiempo deben ser realizadas las discusiones; en qué lugares deben ocurrir; cómo deben ser coordinadas; cómo debe ser la presentación de problemáticas a discutir; cómo deben ser abordados los temas; cómo debe ser constituido el posicionamiento conjunto; etc.

Para el caso del BRICS, son diversos los espacios de deliberación constituidos. Si bien el principal de ellos es la cumbre anual a la que concurren los jefes de Estado y de gobierno de los cinco países, a partir del año 2009 se puede observar que la especialización de tareas hacia el interior del BRICS ha llevado a que se constituyan cuatro niveles diferentes de deliberación e interacción entre los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, pertenecientes a los países miembros. Esto se puede observar mejor si se realiza una clasificación de todas las reuniones que se han llevado adelante en el BRICS según el tipo de actores involucrados en ellas. Tal clasificación puede ser definida de la siguiente manera: nivel 1: cumbres de poderes ejecutivos; nivel 2: reuniones ministeriales; nivel 3: reuniones técnico-burocráticas, y nivel 4: *people-to-people-cooperation*.

Nivel 1: las cumbres de poderes ejecutivos

Dentro del mundo BRICS, estas son las reuniones más importantes y de carácter más general. En ellas, los jefes de Estado y de gobierno de los cinco países se reúnen anualmente para discutir los lineamientos generales sobre los que se actuará en las áreas de trabajo que ellos han establecido como prioritarias. Se caracterizan por el hecho de que cada cumbre profundiza y torna más operativos los lineamientos establecidos en las anteriores. Con excepción de la primera, realizada en 2009 en Ekaterimburgo (Rusia), las cumbres sucesivas demostraron niveles más tecnificados y burocráticos en la ejecutoriedad de los principios. Hasta el año 2019 se habían realizado quince cumbres, organizadas de manera rotativa en cada uno de los países miembros, con la correspondiente rotación de la presidencia *pro tempore* del grupo. Para el año 2023, la presidencia se encontraba en manos de Sudáfrica y la última reunión fue celebrada en Gauteng también en ese mismo año. Desde el 2009 hasta el 2023, el orden de las sedes ha sido el siguiente: Ekaterimburgo (Rusia, 2009); Brasilia (Brasil, 2010); Sanya (China, 2011); Nueva Delhi (India, 2012); Durban (Sudáfrica, 2013); Fortaleza (Brasil, 2014); Ufá (Rusia, 2015); Goa (India, 2016); Xiamen (China, 2017); Johannesburgo (Sudáfrica, 2018); Brasilia (Brasil, 2019); Moscú (Rusia, 2020); Nueva Delhi (India, 2021); Beijing (China, 2022).

Resulta de interés explicar brevemente el sistema de sedes para las cumbres. Desde el año 2014, momento en que comenzó la segunda ronda de cumbres, se sigue el orden de las letras que componen el acrónimo del grupo: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Esto último se debe al hecho de que en la Declaración de Durban (punto 45) se preestableció cuál sería el orden a seguir en la realización (y, por ende, ejercicio de la presidencia *pro tempore* del BRICS) de las cumbres para el período 2014–2018. Por otro lado, si bien es cierto que las primeras cinco cumbres se hicieron de forma desordenada respecto al orden del acrónimo, vale mencionar que ninguno de los países repitió sede y cada uno de los miembros tuvo la posibilidad de ser anfitrión durante la primera ronda. Vale comentar también que, hasta el año 2013, las sedes se definían con un año de antelación en la última cumbre que se hubiese celebrado.

Una cuestión interesante que se destaca al abordar temáticamente las presidencias *pro tempore* de cada país refiere al hecho de que no se observan marcadas diferencias de agendas entre los países miembros toda vez que hicieron ejercicio rotativo de su presidencia *pro tempore*.

De hecho, en la figura 5.3 no solo se puede dar cuenta de la gran centralidad que tienen las temáticas económicas para la institución, sino también del interés por institucionalizar otras áreas temáticas las cuales parecieran estar igualmente distribuidas entre todas las presidencias. Esto abona lo comentado anteriormente respecto al potencial efecto que tendrían los regímenes políticos sobre el diseño de la política exterior y en la potencial incidencia que podrían tener los regímenes en la manera en que los países miembros se vinculan entre sí dependiendo de si son democracias o autoritarismos. Una aseveración de tales magnitudes llevarían a pensar que países como China o Rusia se debieran mostrar más deseosos de impulsar cuestiones de seguridad y defensa en comparación a Brasil, India o Sudáfrica; siendo que temáticamente la cantidad de reuniones que se han realizado a lo largo del periodo mencionado se han mantenido en una casi regular constancia y distribución para todas las presidencias. Todo ello sin mencionar que la predisposición para la organización de reuniones en el marco de las presidencias pro tempore se han mantenido casi en los mismos niveles tanto para China, Rusia como para India ¹¹.

Adicionalmente, desde el año 2013, a las cumbres son invitados diferentes países considerados en desarrollo y estos son, principalmente, invitados por el país encargado de coordinar la cumbre correspondiente. En lugar de expandir el conjunto central de miembros BRICS, la iniciativa BRICS plus ha buscado crear una nueva plataforma que permita forjar alianzas regionales y bilaterales en todos los continentes y, a su vez, tenga por objetivo reunir los bloques de integración regional en los que las economías BRICS jueguen un papel de liderazgo. Como ya se mencionó, cada miembro BRICS es una economía líder en su continente o subregión como así también dentro de sus respectivos acuerdo/bloques de integración regional. De un tiempo a la actualidad, los países miembros han buscado consolidar al BRICS como un espacio en el que puedan entrar en interacción los diferentes espacios, organizaciones y bloques regionales emergentes existentes en el escenario internacional, buscando crear así un *círculo BRICS plus* que abra puertas a la cooperación flexible y múltiple, ya sea bilateral o regional, entre los emergentes.

¹¹No se puede dejar de mencionar el hecho de que las condiciones de pandemia de los años 2020, 2021 y 2022 incidieron directamente en la cantidad de reuniones celebradas anualmente. En el caso del 2020 obligó a que se reprogramaran o cancelaran muchas reuniones, siendo que para los años 2021 y 2022 la cantidad de las mismas percibieron un fuerte crecimiento debido a que se extendió la utilización de reuniones bajo el formato híbrido o virtual.

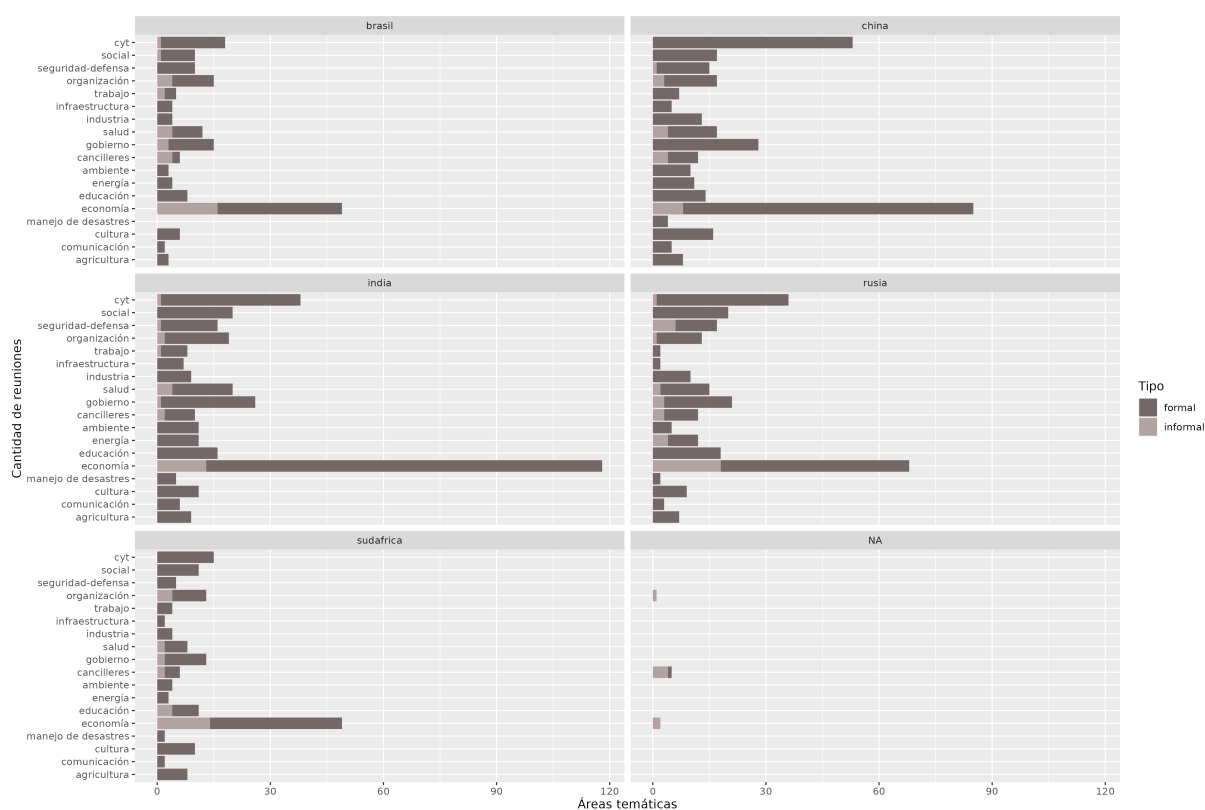


Figura 5.3: Áreas temáticas abordadas anualmente por el BRICS según cada presidencia pro tempore, periodo 2006-2022. Fuente: elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.

La primera idea de constituir un espacio *BRICS plus* se discutió en la primera reunión del BRICS think tank realizada en Beijing, abril 2013; situación la cual se vio rápidamente materializada en la Cumbre de dicho año. Desde el año 2013, a las cumbres son invitados diferentes países, organizaciones y bloques de integración regional los cuales son considerados en desarrollo por el BRICS y, al mismo tiempo, con los cuales es de interés fortalecer los lazos, principalmente comerciales. Dichos actores son invitados por el país encargado de coordinar la cumbre anual correspondiente.

La primera cumbre en la que se realizaron tales invitaciones fue en Durban (2013), a la cual se invitó al presidente de la Unión Africana (UA), el presidente de la Comisión de la UA, los líderes africanos que representan a las ocho Comunidades Económicas Regionales (Regional Economic Communities, RECs, en inglés), como así también al presidente del Presidential Infrastructure Champion Initiative (PICI), perteneciente a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés), a los fines de discutir la promoción de la integración

regional en África. En el mismo sentido, a las demás cumbres fueron invitados los siguientes países ^{12 13}:

- Fortaleza, 2014: para su segunda edición fueron invitados miembros de la CELAC (Costa Rica, Cuba, Antigua y Barbuda y México) y el ex presidente colombiano Ernesto Samper en representación del UNASUR, junto a los demás miembros de dicha organización: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
- Ufa, 2015: para esta oportunidad fueron invitados los países miembros del Eurasian Economic Union (Armenia, Bielorrusia) y del Shanghai Cooperation Organization (SCO), como así también los miembros observadores del SCO (Afganiostán, Mongolia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, Pakistán e Irán).
- Goa, 2016: en este caso los países que formaron parte fueron aquellos pertenecientes a la Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), los cuales son Bangladesh, Bhutan, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia.
- Xiamen, 2017: para dicha ocasión los países invitados fueron Egipto, Guinea, México, Tailandia y Tayikistán. En este sentido, el documento final aprobado por la Cumbre establecía que en «continuación de la tradición outreach BRICS desde la Cumbre de Durban, celebraremos un diálogo de países de mercados emergentes y en desarrollo sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la creación de amplias alianzas para el desarrollo bajo el lema "Fortalecimiento de la cooperación mutuamente beneficiosa para el Desarrollo Común."^{en} la promoción de la cooperación BRICS

¹²Un dato curioso que debe ser destacado refiere al hecho de que en la Cumbre de Brasilia del 2019 no hubo cumbre BRICS Plus. Esto se debió a dos razones. Por un lado, existieron discrepancias entre los miembros BRICS sobre Venezuela, respecto a si esta debía estar representada en la cumbre y por quién. Esto derivó en la decisión de no convocar líderes regionales a la cumbre. Por otro lado, y en consonancia con el estilo de política exterior implementada durante la Administración del presidente Jair Bolsonaro, se priorizó la realización de cumbres bilaterales ya sea porque plataformas al *estilo BRICS* eran más asociadas a las administraciones *petistas* de Lula da Silva o Dilma Rousseff; como así también al hecho de que se le dio una fuerte prioridad a la reunión Bolsonaro - Xi Jinping que se realizó de manera previa a la Cumbre.

¹³La pandemia del COVID-19 obligó a postergar y reprogramar muchas de las actividades proyectadas en el marco del BRICS para el año 2020 y 2021, siendo el BRICS plus una de ella y, por lo que, tampoco tuvo lugar en dichos años.

Plus» (BRICS, 2017a, punto 69).

- Johannesburgo, 2018: países del Africa Outreach Group (Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Egipto, Gabon, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Rwanda, Senegal, Seychelles, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe); como así también Argentina, Indonesia, Jamaica y Turquía.
- Beijing, 2022: Argelia, Argentina, Egipto, Indonesia, Irán, Kazajistán, Senegal, Uzbekistán, Camboya, Ethiopia, Fiji, Malasia y Tailandia.

Las primeras invitaciones comenzaron siendo a países y organizaciones regionales pertenecientes a los continentes y áreas de influencia correspondientes al miembro BRICS que se encontraba en ejercicio de la presidencia pro tempore. Luego, muchos de los países que fueron invitados a las reuniones subsiguientes se hicieron tanto en calidad de que se encontraban en ejercicio de alguna presidencia pro tempore de alguna organización o foro internacional de relevancia (ej. Argentina en el año 2018 se encontraba al frente del G20, la UNASUR y el MERCOSUR; siendo que para el 2022 la ejercía en la CELAG) ¹⁴ como así también porque se encontraban en negociaciones con el BRICS (o ya se habían incorporado) respecto al Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) (ej. Egipto, por los primeros; Argentina, por los segundos.).

En línea con lo mencionado en la sección anterior de este capítulo, un dato curioso radica en que las invitaciones al BRICS plus comenzaron a ser realizadas en el marco de lo que se denominó como *proceso outreach*, lo cual da cuenta no sólo de la informalidad inicial con la que se van diseñando espacios institucionales dentro del BRICS en sus comienzos sino también cómo es que el BRICS ha sabido replicar ciertas herramientas ya utilizadas con anterioridad dentro de otras organizaciones o instituciones internacionales. Será recién en el año 2017, durante el ejercicio de la presidencia *pro tempore* china del BRICS, cuando se comience a discutir con mayor intensidad la idea de consolidar un espacio *BRICS plus*, entendido este como un *círculo* con características colaborativas mediante el cual se promueve la cooperación Sur-Sur en términos de alentar una asociación más estrecha entre los mercados emergentes.

¹⁴Para el año 2018, se puede observar el mismo criterio: Egipto, presidente del Grupo 77 + China; Indonesia, ejercía la co-presidencia de la Nueva Alianza Estratégica África-Asia (NAASP); Jamaica, ejercía la presidencia de la Comunidad del Caribe (CARICOM); Turquía, ejercía la presidencia de la Organización de Estados Turcos (OTS).

Un gran salto en este sentido fue dado en el año 2022 cuando se realizó la primera reunión BRICS plus de ministros de relaciones exteriores. En dicha oportunidad, el canciller Wang Yi expresó que «el modelo de cooperación BRICS Plus nace para la cooperación y el desarrollo, y da la bienvenida a la participación de más países» (Wang, 2022, párr. 10). Lo anterior se encuentra en clara sintonía con la idea de continuar profundizando las dinámicas de cooperación Sur-Sur, por lo que el canciller pidió fortalecerla en términos de lograr una profundidad y alcance mayor, promoviendo así el desarrollo de un entorno *justo* y un sistema de gobernanza mundial *equitativo*, dado que «los países en desarrollo se han convertido en un motor importante para el crecimiento económico mundial y en una nueva fuerza que impulsa la evolución del panorama internacional» (Wang, 2022, párr. 9).

Esta posición se encuentra en consonancia con lo que el canciller Lavrov había dado a conocer anteriormente como la *integración de las integraciones*, entendiéndola a esta como un proceso mediante el cual se pueden armonizar y vincular los bloques regionales, evitando así el aislamiento de los principales organismos y bloques de integración regional compuesto por países emergentes (Lavrov, 2015).

De aquí que esta nueva etapa dentro del proceso de invitaciones a países y sectores *no-BRICS* se haya centrado en invitar a países los cuales se encontraban para ese momento en ejercicio de las presidencias pro tempore de las principales organizaciones o bloques internacionales/regionales, principalmente pertenecientes a las regiones emergentes como así también de aquellas compartidas con países desarrollados, siempre y cuando dicha presidencia estuviera en manos de un país emergente.

Otro elemento a destacar respecto de las cumbres es la incorporación de Sudáfrica como miembro del BRIC en el año 2010. ¿Cómo se incorpora Sudáfrica a todo el proceso mencionado? El deseo sudafricano de unirse a la institución se remonta hasta la 1era cumbre BRIC, realizada en Ekaterimburgo en el año 2009, cuando la ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, Maite Nkoana Mashabane, escribió una carta a los participantes expresando su deseo de unirse (Soulé-Kohndou, 2013). Dicha búsqueda partía de un interés general de Sudáfrica, intensificado principalmente durante la presidencia de Jacob Zuma (2009 - 2018), de querer fortalecer sus vinculaciones con los países emergentes y del Sur Global: «cuando nosotros presen-

tamos la votación del presupuesto en la Asamblea Nacional, el 22 de abril de 2010, subrayamos la necesidad de intensificar nuestras relaciones bilaterales con los países del Sur, especialmente con aquellos que son estratégicos para nosotros por su economía, historia y orientación geopolítica» (Nkoana-Mashabane, 2010, pág. 4).

En consecuencia, se dio inicio al lanzamiento de un intenso activismo diplomático y una campaña de cabildeo hacia los cuatro miembros en la cual participaron actores sudafricanos tanto públicos como privados. En primera instancia, dicha campaña movilizó a las fuerzas diplomáticas de Sudáfrica, principalmente el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO, por su sigla en inglés)¹⁵ y al Departamento de Comercio e Industria (DTI, por su sigla en inglés), a favor de la candidatura de Sudáfrica ante el BRIC. Por otro lado, actores no estatales y privados también participaron en esta campaña de cabildeo convencidos respecto a las oportunidades de inversión y proyectos conjuntos que el BRIC tenía para ofrecer. Los actores más destacados fueron asociaciones empresariales como Business Unity South Africa (BUSA), la cual se formó en 2009 y tuvo un papel de colaboración privilegiada con el Departamento de Comercio e Industria, pero también las grandes delegaciones empresariales que acompañaron las visitas presidenciales a los países BRIC¹⁶.

En este contexto, en 2010, el presidente Jacob Zuma visitó los cuatro países del BRIC en lo que representa el intento más sistemático realizado, hasta el momento, por cualquier país emergente que ha buscado unirse a la institución. En abril, Zuma visitó Brasilia para la 4ta cumbre IBSA, que coincidió con la 2da cumbre BRIC (SAG, 2010b). Esto le dio al presidente sudafricano la oportunidad de mantener reuniones bilaterales con todos los líderes BRIC. Dos meses después, visitó la India (MG, 2010). Luego, a principios de agosto, Zuma viajó con una delegación de ministros y más de 100 empresarios sudafricanos a Rusia, donde buscó promover

¹⁵En mayo de 2009, y durante la presidencia de Zuma, este departamento adquirió su actual nombre, siendo que pasó de llamarse *Departamento de Asuntos Exteriores* para pasar a ser el *Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación*. El objetivo en el cambio de denominación se debe a que la administración Zuma buscaba «afirmar una mejor comprensión de nosotros mismos, lo que somos y lo que hacemos, y el carácter complejo del mundo en que vivimos hoy» (Nkoana-Mashabane, 2010, párr. 1). Dicha gestión entendía que la base de proyección del país debía estar estructurada en torno a los principios de *construcción de asociaciones, colaboración y cooperación*; y no sobre la *confrontación, competencia o rivalidad* (Nkoana-Mashabane, 2010).

¹⁶Algunos números para entender su intensa participación. La delegación que acompañó la visita presidencial de agosto de 2010 a China estuvo compuesta por 371 líderes empresariales, mientras que la visita a la India de junio del 2010 estuvo compuesta por 226. Estas delegaciones superaron a la de 213 líderes empresariales que participaron en la visita presidencial de marzo de 2010 al Reino Unido, país el cual, durante mucho tiempo, ha sido un socio estratégico para Sudáfrica (Grant, July)

los lazos comerciales entre los países como así también la inclusión de su país al BRIC (SAG, 2010a). Posteriormente, y en ese mismo mes, Zuma, al frente de una delegación de 371 representantes empresariales y 11 ministros del gobierno, visitó China con el objeto de promover la idea de la entrada de su país en la institución. Durante su discurso en Beijing, argumentó que la participación de Sudáfrica en el BRIC significaría que un continente, constituido por una población de más de mil millones de personas, pasara a estar representado por la institución de países emergentes más importante hasta el momento (Guangjin and Jiao, 2010). Al mismo tiempo, y en un claro gesto en favor del país anfitrión, el mandatario sudafricano buscó minimizar las constantes críticas al papel desempeñado por China en África, al alegar que era *mentiroso*¹⁷ el etiquetar de *nuevo colonialismo* a la presencia china en el continente (CD, 2010). En la reunión, China y Sudáfrica elevaron sus relaciones a una *asociación estratégica integral*.

El 21 de septiembre de 2010, un mes después de la visita de Zuma a China, durante la tradicional reunión de cancilleres del BRIC en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los Ministros de Relaciones Exteriores del BRIC acordaron que se invitaría a Sudáfrica a unirse al grupo (MER, 2011). Finalmente, y a fines de diciembre de 2010, el gobierno chino invitó formalmente a Sudáfrica a asistir a la Cumbre en Sanya, 3era Cumbre del BRICS.

La entrada de Sudáfrica en el grupo BRIC, transformado en BRICS tras su incorporación, fue controvertida. Jim O'Neill (2011) publicó una nota en la que, tras felicitar¹⁸ la conquista sudafricana, hacía explícito su desacuerdo con que este fuera un país con un perfil económico cercano al de los cuatro países fundadores, especialmente si se lo comparaba con otros candidatos tales como Turquía, Egipto, Indonesia o Nigeria. Para 2011, el producto bruto interno de Sudáfrica solo suponía una decimosexta parte de la producción total de China, su tamaño poblacional representaba un cuarto de la brasilera y un tercio de la rusa, siendo que su crecimiento anual apenas superaba el 3 %, el cual se encontraba para 2010 muy por detrás de las tasas chinas (10,6 %), brasileras (7,5 %) o indias (8,5 %) (Hervieu, 2011; O'Neill, 2012; BM, 2022).

En este sentido, O'Neill entendía que para ser parte del BRIC era necesario:

¹⁷La expresión original en inglés fue *untruthful* (CD, 2010).

¹⁸Se podría alegar que dichas felicitaciones fueron *políticamente correctas* siendo que en varias ocasiones O'Neill expresó que la incorporación estaba *mal* (*wrong*, fue el término utilizado en inglés) (Naidoo, 2012), expresiones las cuales le valieron que, posteriormente, tuviera que salir a dar mayores explicaciones técnicas (no menos controversiales) respecto a por qué sostenía dicha posición (O'Neill, 2011, 2012).

«Cuando un número creciente de dirigentes políticos me preguntan qué pueden hacer para que sus países sean incluidos en los BRIC, mi respuesta suele ser una de dos cosas: contrate a más personas o aumente drásticamente su tasa de productividad. He argumentado que, para ser realmente 'similar al BRIC', una economía tiene que ser ya el 5 % del PIB mundial, o demostrar el potencial para ser tan grande en el futuro cercano» (O'Neill, 2012, párr. 5).

Sin embargo, Sudáfrica, para O'Neill, se encontraba muy lejos de poder cumplir con estos requisitos. Para 2011, Sudáfrica no se encontraba entre las 20 economías más grandes del mundo; siendo que Corea del Sur, Indonesia, México y Turquía, de manera conjunta, representaban el 1 % del PBI mundial y el BRIC el 23 % (Naidoo, 2012). En una misma línea, al poco tiempo también declaró: «cuando creé por primera vez el acrónimo 'BRIC' hace más de 10 años, tenía la intención de describir aquellos países lo suficientemente grandes hoy, o que podrían ser lo suficientemente grandes en el futuro, como para ser literalmente parte del 'BRIC' o tejido de la economía global moderna» (O'Neill, 2012, párr. 4). Lo más revelador, tal vez, es que en dicha nota confiesa que, desde la primera aparición del acrónimo, muchos países lo habían contactado a los fines de que él les hiciera espacio en el acrónimo: «hay muchos otros países más grandes que Sudáfrica que se me han acercado y me han pedido que considere usar una de sus iniciales como parte de un acrónimo nuevo y más amplio, pero me resulta difícil ver cómo pueden lograr el estatus de esta definición simple» (O'Neill, 2012, párr. 6). A pesar de ello, lo cierto era, y al igual que en la novela de Mary Shelley, Frankenstein ya no respondía a Víctor.

En contraposición de O'Neill, hay quienes llegaron a alegar lo contrario, entendiendo que Sudáfrica sí contaba con ventajas y características comparativas lo suficientemente importantes como para autorizarla a sentarse en la mesa BRIC:

«nuestro papel como un actor económico importante en África, nuestra producción minera e industrial, nuestra capacidad de generación de electricidad, nuestra infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y de comunicaciones, nuestros sofisticados mercados financieros e industrias de servicios, nuestra capacidad de fabricación, nuestra membresía en el G20, y nuestro nivel de industrialización» (Ebrahim, 2011, párr. 11).

Entonces, ¿por qué Sudáfrica fue el primer país en unirse a la institución? ¿Por qué, en lugar de Sudáfrica, no se incluyeron otros países emergentes con indicadores más importantes que los sudafricanos? ¿Qué es tan significativo acerca de Sudáfrica, país el cual forma parte de un grupo cuya economía más grande, la china, es dieciséis veces su tamaño? En este trabajo se identifican tres núcleos de factores que hicieron posible su incorporación:

- Valor simbólico, económico y estratégico existente por detrás de Sudáfrica.
- Los intereses nacionales y particulares de cada miembro, incluidos los del nuevo miembro.
- Los antecedentes institucionales BASIC e IBSA, como base de una experiencia compartida.

La ocurrencia y sinergia de estos tres núcleos de factores hicieron que Sudáfrica fuera comprendida como un miembro viable de ser incorporado al grupo, siendo que tanto los intereses, espacios y oportunidades compartidos entre los cinco países generaban una *familiaridad* que tornaba viable el pensar la ampliación de un espacio institucional el cual buscaba mostrarse rápidamente como la principal punta de lanza a partir de la cual se pretendía reformar, desde el Sur Global, las dinámicas de la gobernanza (económica) mundial.

Desde el punto de vista de la política exterior sudafricana, y como ya se mencionó, uno de los elementos que más se ha discutido en la literatura han sido las pretensiones del país de constituirse en líder del continente africano ante el mundo (Lechini, 2016, 2012, 2010; Morasso, 2013). Ya sea que se considere a las escuelas internacional-revolucionaria, panafricanista o neoliberalistas de la política exterior, desarrolladas y defendidas por el ANC durante su ejercicio del poder, o a las pretensiones hegemónicas del NP durante el imperio del *apartheid*, todas ellas tienen como denominador común el objetivo de colocar a Sudáfrica en un rol de importancia a nivel continental. De esta manera, el país se concibe a sí mismo (al tiempo que busca constituirse) como un representante de los intereses africanos en el mundo, entendiendo con ello que un mejoramiento del posicionamiento sudafricano implica, necesariamente, una defensa (y mejoramiento) de los intereses del continente africano ante los demás países del mundo.

En especial, esa tendencia se vio acentuada hacia fines del *apartheid*, cuando las autoridades del NP comenzaron a implementar lo que se ha dado a conocer como la *política del buen ciudadano global*. Debido a los niveles de boicot y presión internacional a los que se veía sometido el gobierno sudafricano frente al mantenimiento del régimen del *apartheid*, las autoridades gobernantes del NP decidieron implementar una serie de medidas que posibilitaran el mejoramiento de la imagen internacional de Sudáfrica. El mejor ejemplo de ello fue el desmantelamiento de la bomba nuclear que el país tenía en su poder, constituyéndose, de esta manera, en uno de los pocos en ejecutar una medida de tales características en la historia mundial. La política exterior del buen ciudadano global fue mantenida durante los gobiernos del ANC bajo la idea de continuar fortaleciendo la posición mundial de Sudáfrica por medio de la colocación internacional del país como uno de los mayores defensores de los principios democráticos en el escenario internacional.

En lo que a los demás países de la institución respecta, Sudáfrica se constituye en un Estado representante de África por diversas razones. Por un lado, los países del BRICS ven al país africano como un aliado estratégico en la región, debido a que consideran que cuenta con un modelo de desarrollo con características económicas similares a las presentadas por los demás países miembros, resultado del alto potencial mostrado, en términos regionales, por su mercado interno de consumo y de trabajo, como así también por su sofisticado mercado de capitales (Fonseca Jr., 2016). Adicionalmente, y desde un punto de vista más propio de la geopolítica de los recursos, los miembros originarios del BRICS vieron en este país una puerta de entrada formal a los diversos recursos naturales disponibles en el continente africano, los cuales son de vital importancia para ciertos países miembros ya que otorgarían facilidades en el sostenimiento del intenso proceso de industrialización que están llevando adelante, principalmente China, o, simplemente, la posibilidad de mejorar la posición de actores de importancia que países como Brasil ya vienen teniendo desde hace varios años en el continente africano (Actis, 2016).

Por último, otro elemento que resulta relevante considerar es el papel que juega el IBSA como antecedente dentro del proceso de incorporación de Sudáfrica al BRIC. Como ya se mencionó anteriormente, desde el año 2003, India, Brasil y Sudáfrica han trabajado en torno al establecimiento de una agenda internacional congruente en materia de política de desarrollo,

salud, educación, etc. La experiencia IBSA permite pensar en argumentos de confiabilidad y cercanía que se tornaron en un incentivo positivo al proceso de incorporación de Sudáfrica al grupo.

Nivel 2: reuniones ministeriales

Las reuniones ministeriales son un resultado del proceso de tecnificación y burocratización impulsado por el BRICS. Con excepción de las reuniones de cancilleres y de ministros de Economía, las demás reuniones se organizan a partir de 2009 y materializan la voluntad conjunta de los miembros de extender el concepto de cooperación hacia otras áreas de trabajo que no eran parte de los lineamientos originales. Las áreas ministeriales sobre las que se ha venido trabajando son 15: Agricultura; Ambiente; Ciencia, Tecnología e Innovación; Comercio; Comunicación; Cultura; Educación; Energía; Exterior-Cancillería; Finanzas; Industria; Manejo de Desastres; Salud; Seguridad; y Trabajo y Empleo ¹⁹.

Otra forma de estudiar las intenciones del BRICS en ampliar hacia nuevas áreas temáticas su cooperación es representada en las figuras 5.4 y 5.5. En ellas se pueden observar la cantidad de reuniones ministeriales celebradas, según las áreas temáticas ya mencionadas, para el período 2006–2022. El gráfico de barras nos permite ver que, si bien los ministerios de Exterior y económicos (es decir, de Comercio y de Finanzas considerados de manera conjunta) son los que mayor número de reuniones han realizado hasta el momento, en un lapso de trece años la cantidad de reuniones ministeriales se ha ampliado de forma considerable, al punto tal de involucrar trece nuevas áreas en comparación a 2006. Las diferencias en la cantidad de reuniones de los ministerios económicos, Exterior y Salud, en relación con las demás, se explica en el hecho de que es en esas áreas donde el BRICS mantiene una coordinación más activa dentro de organizaciones o reuniones internacionales, tales como la ONU, el G20, el FMI, el BM y la OMS; por esa razón, los ministerios en cuestión mantienen un número anual de reuniones, tanto formales como informales, bastante elevado según lo encuentren de interés para cada año.

Particularmente, vale destacar el desempeño ministerial en materia de salud. Si bien la pri-

¹⁹A fines expositivos, los ministerios de Finanza y Comercio, si bien se desarrollan como reuniones separadas, en los subsiguientes análisis son presentados de forma conjunta.

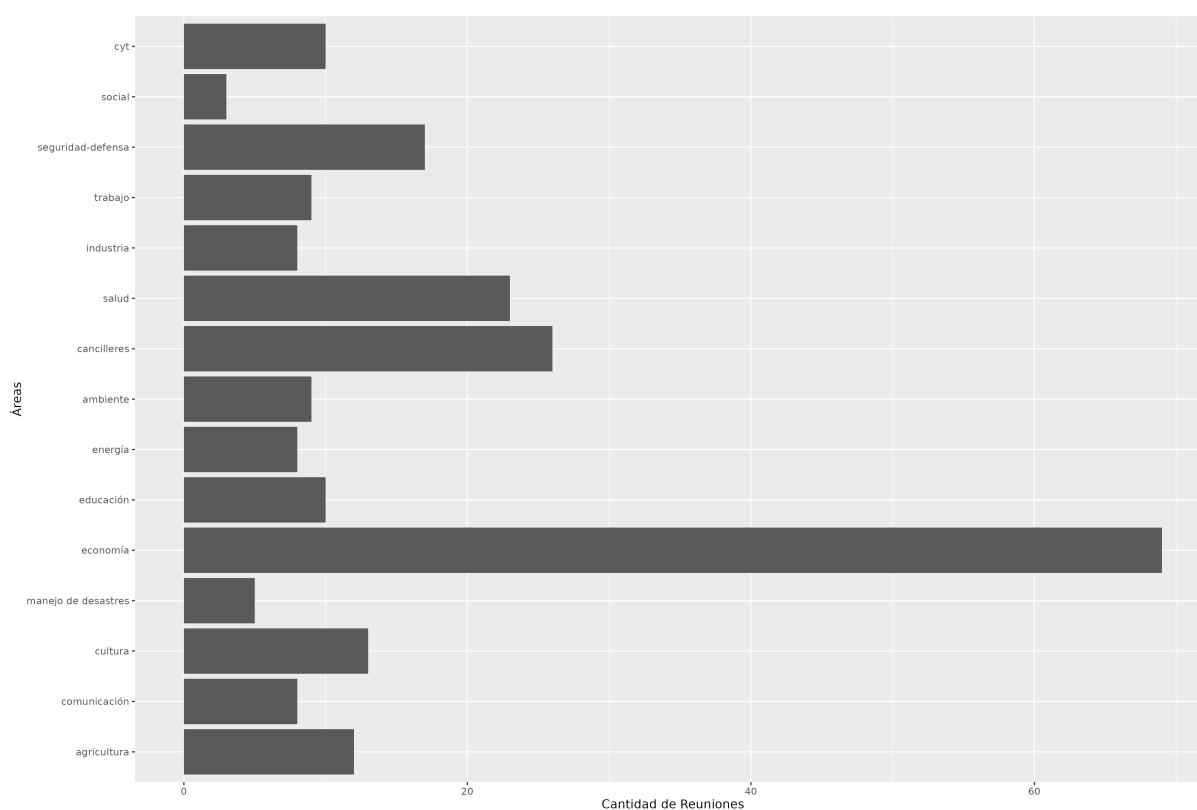
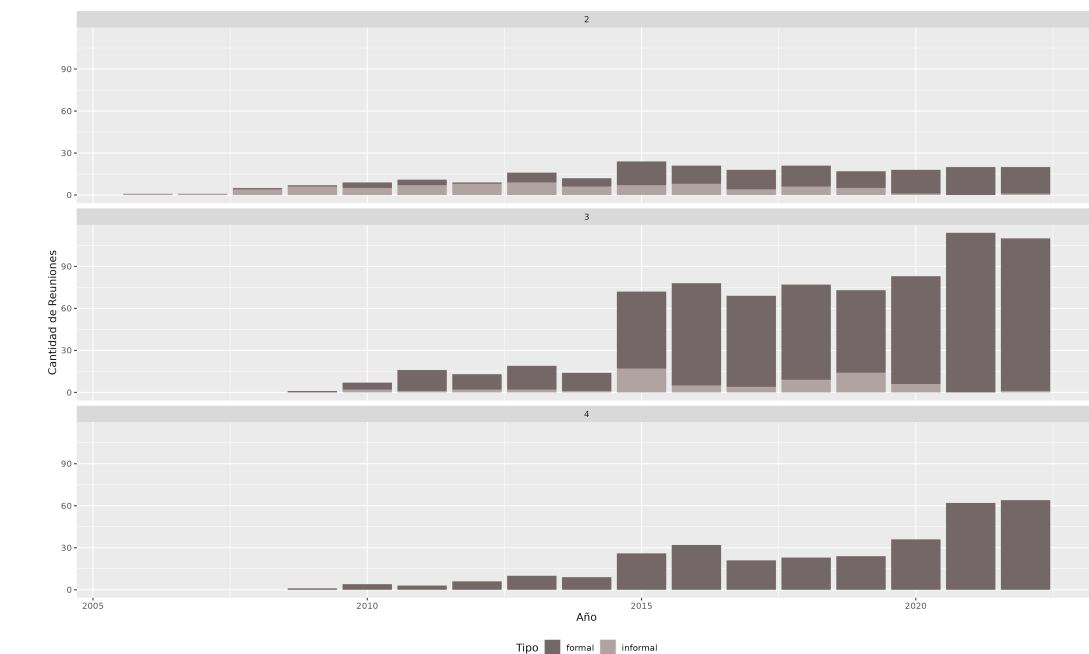
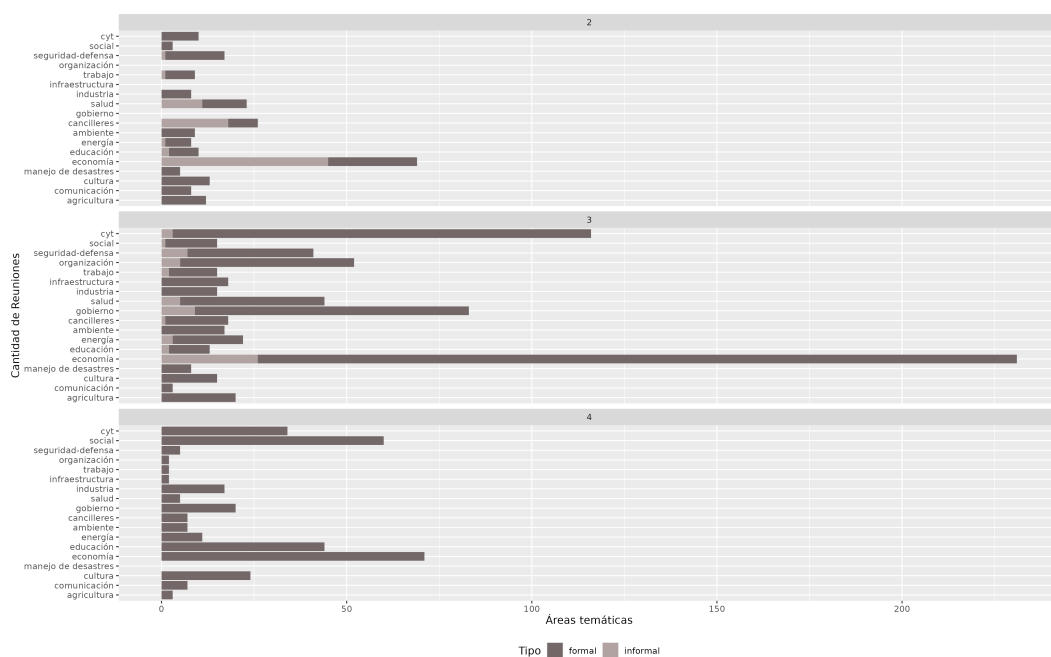


Figura 5.4: Reuniones ministeriales realizadas por el BRICS según el área temática, periodo 2006-2022. Fuente: elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.

mera reunión de ministros del sector se realizó en el año 2011, la actividad creció tanto a lo largo de doce años que casi logró igualar el mismo número total de reuniones desempeñado por los Ministerios Exterior/Cancillería, aunque en un intervalo de tiempo mayor. La actividad ministerial en el área de salud ha crecido y se ha mantenido constante, entre otras causas, debido al hecho de que los países miembros han desarrollado una alta cooperación en el marco de organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud. De ello da cuenta la publicación periódica de comunicados de prensa conjuntos por parte de los ministros durante la celebración anual de la Asamblea Mundial de la Salud. Toda esta actividad se ha visto complementada y fortalecida por medio del establecimiento de diversos grupos de trabajo de especialistas y altos funcionarios, pertenecientes a los países miembros del BRICS, siendo una de las áreas temáticas institucionalizadas que más ha profundizado y desarrollado esa dinámica de trabajo, específicamente en áreas referidas al sector de medicamentos, enfermedades oncológicas o la lucha contra la tuberculosis.



[a]



[b]

Figura 5.5: **Burocratización del BRICS** - a) Reuniones BRICS formales e informales según corresponden a los niveles 2, 3 y 4 (periodo 2006 - 2022); b) Reuniones BRICS formales e informales según corresponden a los niveles 2, 3 y 4 (periodo 2006 - 2022), clasificadas según cada área temática. Fuente: elaboración propia en base a registros oficiales BRICS y notas periodísticas.

Nivel 3: reuniones técnico burocráticas

Aquí se identifican como reuniones técnico-burocráticas a las realizadas por delegados, subalternos ministeriales, técnicos o altos funcionarios pertenecientes a las diversas áreas mencionadas, ya sea que cuenten con capacidad de coordinación propia y autónoma frente a los cuerpos ministeriales o que cumplan simples tareas de coordinación delegadas por los ministros. Al observar las más de 1300 reuniones realizadas en el período 2006–2022, rápidamente se puede concluir que, si bien el primer ciclo de cumbres del BRICS se caracterizó por la diversificación ministerial de las reuniones, el segundo ciclo demostró un claro interés, por parte de los miembros, en profundizar la coordinación técnico-burocrática de la institución en 18 diferentes áreas. Esto se debe al hecho de que, a partir del año 2015, se observa una intensificación en la realización de reuniones con características propias del nivel tres, ya sea bajo el formato de grupos de trabajos (*working groups*) o de áreas de coordinación de tareas ministeriales. Por ejemplo, entre los años 2009 y 2013, las reuniones de tipo tres representaban entre el 20 % y el 60 % del total de reuniones realizadas en el contexto del BRICS, siendo que, para el período 2014–2022 estas constituyeron alrededor del 80 % del total.

Si bien todas las reuniones realizadas en el marco del nivel tres responden a las reuniones ministeriales que se desempeñan anualmente y elevan a ellas sus informes de actividad, varios de los espacios de deliberación que componen este nivel se caracterizan por contar con una capacidad de actuación autónoma destacada. Claros ejemplos de ello lo representan el Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo (CTWG, por sus siglas en inglés), el Grupo de Trabajo en Biotecnología y Biomedicina y el Grupo de Trabajo sobre Infraestructura de la Investigación y Mega-proyectos Científicos, este último de reciente creación. En lo que a autonomía se refiere, uno de los mejores ejemplos es el Grupo de Contacto en Materia Económica y de Comercio (CGETI, por sus siglas en inglés). Este grupo es uno de los principales órganos articuladores del BRICS en materia económica. Principalmente, se encarga de constituir informes que luego son presentados ante los ministros de Finanzas de los países miembros. Tales informes traducen en medidas concretas toda la información recolectada de actividades propias o de aquellas realizadas por otros órganos o sectores del BRICS, como lo son el BRICS Business Council o el BRICS Think Tank. Esto último se debe al hecho de que el CGETI participa de manera

activa en los principales foros del BRICS (por ejemplo, el Business Forum; el Financial Forum; el Academic Forum; el Economic Forum; etc) y de que también elabora su propio material de referencia y consulta para la institución.

Nivel 4: people-to-people-cooperation

Dentro de esta categoría se encuentran aquellas reuniones que no son realizadas por cuerpos oficiales de los respectivos gobiernos, pero que son impulsadas por ellos para que diferentes sectores, como el académico o la sociedad civil, se vean beneficiados en diversas formas por las relaciones del BRICS, lo cual contribuye no solo al fortalecimiento institucional del espacio, sino también al aumento de la interdependencia entre las sociedades de todos los miembros. Son instancias de debate y acción grupales que intentan trasladar las relaciones a áreas prácticas, por fuera del ámbito de discusión gubernamental tradicional. Dentro de esta categoría encontramos actividades deportivas, culturales y sociales, tales como la realización de festivales de cine (BRICS Film Festival), actividades teatrales (BRICS Countries Theatre Schools Festival), competencias deportivas (BRICS Games) o actividades de la sociedad civil (BRICS Civil Forum o la reunión de Civil Society Organisations [CSOs]).

Adicionalmente, dentro de este nivel se encuentran espacios de deliberación que se componen de sectores académicos, empresariales y sindicales, los cuales buscan aumentar la coordinación e interdependencia entre los diversos sectores de los países miembros, reflejándose todo ello, principalmente, en una mayor homogeneidad de criterios a la hora de resolver diversas problemáticas, como así también en una mayor competitividad internacional de diversos sectores declarados de interés para el BRICS. Los mejores ejemplos en este aspecto son: BRICS Academic Forum; BRICS Economic Forum; BRICS Business Forum; BRICS Union Trade Forum; entre otros.

En conjunto, todos los niveles de reuniones mencionados representan el esquema total de interacciones sobre el cual se sustentan las deliberaciones hacia el interior del BRICS. Un aspecto interesante a resaltar radica en que, si bien la creación de los espacios de deliberación siguió un proceso *top-down*²⁰, con el paso de los años las reuniones en los niveles 3 y 4 se han

²⁰Es decir, primero se realizan reuniones entre los poderes ejecutivos de cada país en las que estos instruyen a sus ministros para que prosigan en el fortalecimiento de la cooperación en tal o cual sentido; un requerimiento

diversificado de tal manera que han llegado a representar, para el período 2010–2022, entre el 50 % y el 82 % de la totalidad de reuniones celebradas anualmente por los actores pertenecientes a los países del BRICS. Especialmente, a partir del año 2015 esta tendencia se acentúa, con lo que la sumatoria de las reuniones realizadas en los niveles 3 y 4 representan arriba del 80 % de la totalidad de las reuniones del BRICS.

Este salto, tanto cuantitativo como cualitativo, se explica por el efecto confianza ya mencionado, dado que, para el año 2015, el BRICS comienza la segunda ronda de cumbres. En ese contexto, las principales autoridades de los países miembros deciden profundizar la cooperación alcanzada por medio del fortalecimiento de la autonomía de trabajo de las reuniones en el nivel número 3, al crear grupos de trabajo (conocidos en el BRICS como *working groups*) en las áreas de Agricultura, Terrorismo o Educación, como así también por medio de la creación del Nuevo Banco de Desarrollo.

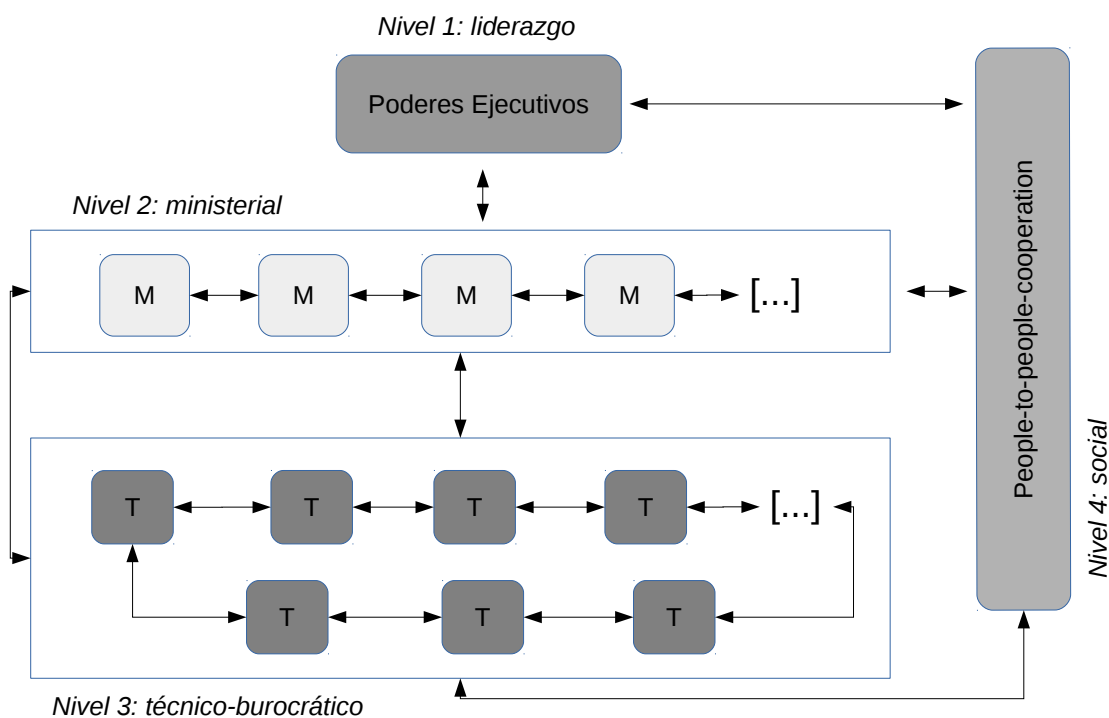


Figura 5.6: Esquema de interacción entre los cuatro niveles deliberativos del BRICS (período 2006-2019) Fuente: elaboración propia en base a los registros documentales oficiales del BRICS y notas periodísticas.

similar es realizado por parte de los ministros a sus oficiales gubernamentales subalternos.

Adicionalmente, a partir del nuevo ciclo de reuniones iniciado entre 2014 y 2015, el BRICS decide apostar al desarrollo de actividades y encuentros que reúnan a actores no gubernamentales, como empresas, actores de la sociedad civil y ONG, a los fines de que, por medio de ellas, aumente el intercambio (y en consecuencia, la interdependencia) entre los países miembros. La figura 5.6 ilustra el esquema total de interacciones entre los niveles correspondientes a los espacios de deliberación del BRICS.

Lo hasta aquí desarrollado se puede observar en la conferencia de prensa realizada por el asesor de seguridad nacional (NSA, por su sigla en inglés) de la India, el señor Shivshankar Menon, al finalizar la reunión de altos representantes del BRICS en materia de seguridad nacional (BRICS Meeting of High Representatives on National Security, por su nombre en inglés), la cual tuvo lugar el 10 de enero del 2013 en Nueva Delhi. Allí, el delegado hizo referencia a cómo la agenda general de coordinación del BRICS había evolucionado, siendo que, si bien se había comenzado por temáticas relacionadas a lo económico-financiero, reuniones como la llevada a cabo entre los NSA dan cuenta del interés del BRICS en consolidar la agenda de seguridad:

«Con el tiempo, como saben, los BRICS en sí mismos como plataforma han crecido tanto en importancia como en la naturaleza del diálogo y el trabajo que hacemos juntos. Comenzó considerando principalmente la cooperación económica. Con el tiempo, esas consultas y el trabajo que hacemos ha crecido considerablemente. Es natural, dado el tipo de intereses similares que tenemos como economías emergentes, que los temas de seguridad nacional también deban pasar a la agenda y convertirse en un elemento importante. Entonces, para lo que realmente usamos la reunión fue para consultar, coordinar y ver dónde podemos cooperar en algunos de estos temas» (Indian-NSA, 2013, párr. 3).

Es en este marco de ideas que los delegados NSA en materia de seguridad buscan contribuir a la institucionalización del BRICS desde su área de interés, específicamente

«buscamos formas de incrementar la coordinación y cooperación entre nosotros como BRICS en estos temas. Cada uno de nosotros tiene relaciones sólidas y saludables con cada uno de los demás países BRICS. Son bilaterales. Pero lo que

analizamos hoy fue cómo nosotros, como BRICS, como colectivo, podríamos hacer algo al respecto» (Indian-NSA, 2013, párr. 6).

Para ello, la forma de trabajo adoptada en primera instancia fue el cumplimiento del mandato recibido por parte de los poderes ejecutivos nacionales (nivel 1) y los ministros de Defensa (nivel 2):

«hicimos esto porque en la cumbre de Delhi en marzo se nos pidió que nos reuniéramos y analizáramos cuestiones de interés común y analizáramos la situación internacional. [...] También discutimos un poco sobre lo que esperamos de la cumbre de Durban. La parte sudafricana nos informó sobre su preparación, que van por buen camino y van muy bien. Mucho de lo que discutimos lo informaremos a nuestros propios líderes y luego esperamos que se incorpore a lo que hagan en Durban» (Indian-NSA, 2013, párr. 2 y 9).

Sin embargo, los delegados NSA reconocen que su actividad no se limita a cumplir con lo solicitado, sino que también, y en base a lo deliberado en las diferentes reuniones ejecutadas en el marco de los niveles 3 y 4, pueden decidir constituir o realizar actividades que consideren pertinentes para la consecución de los objetivos definidos como colectivos:

«la forma en que BRICS ha trabajado hasta ahora es que hemos tenido reuniones ocasionales de asesores de seguridad nacional. Cuando tenemos un tema en particular que queremos desarrollar, en el que pensamos que muchos de nosotros o todos sentimos que debemos trabajar, creamos grupos de trabajo ad hoc, grupos de expertos, etc. Así es como, por ejemplo, desarrollamos la idea de un desarrollo de infraestructura bancaria BRICS que ahora está casi maduro, que llegará a Durban» (Indian-NSA, 2013, párr. 14)

Puntualmente para el año 2013, y en materia de seguridad, en esa reunión se realizaron los primeros pasos para constituir espacios de coordinación (*Working groups*) específicos en materia de seguridad cibernética (Indian-NSA, 2013, párr. 18). En relación con este tema, en otro pasaje de la entrevista, Menon afirmó que

«hoy, cuando discutimos estos temas que les he mencionado [seguridad cibernética], muchos de los NSA sintieron que vale la pena llevarlos adelante en discusiones a nivel de expertos. Entonces, lo que intentaremos hacer ahora es ver dónde podemos establecer grupos, en qué temas hay suficiente tracción. Es un proceso continuo. No es reunión en reunión. Tenemos sherpas, de hecho, es por eso que el secretario (ER) [Sr. Pinak Chakrabati] es nuestro sherpa BRICS, tenemos subsherpas que se mantienen en contacto entre sí. Ellos se asegurarán de que este proceso continúe.» (Indian-NSA, 2013, párr. 15).

La conjugación de estas dinámicas de coordinación no hace otra cosa más que fortalecer el efecto confianza existente entre los miembros hacia el interior del BRICS. De esta manera, los retornos crecientes observados, producto de la actividad colectiva ejecutada por los miembros, generan mayores incentivos para que estos decidan continuar en los procesos de ampliación de su actividad. En relación con ello, Menon expresaba que

«las discusiones en todo momento fueron constructivas, positivas y con miras al futuro. Hubo un alto nivel de congruencia en nuestra discusión de estos temas. Lo encontramos muy útil, de hecho, lo suficientemente útil como para que al final todos dijéramos que debíamos volver a hacerlo. Eso da una idea del éxito que los participantes pensaron que fue. [...] Si me preguntas hoy qué has hecho, te diré que lo que hemos hecho es dar un paso más en este camino bastante largo que seguiremos caminando. Y todos los que estaban en la sala al final pensaron que había sido muy útil y muy positivo» (Indian-NSA, 2013, párr. 7 y 27).

En resumidas cuentas, la incorporación de las problemáticas de seguridad a la agenda colectiva del BRICS no representa otra cosa más que la naturaleza del proceso de institucionalización del BRICS:

“Como dije, si miras la naturaleza del proceso BRICS, [este] comenzó originalmente como la idea BRIC, de cuatro economías emergentes y como un concepto económico. Las primeras reuniones fueron en niveles inferiores donde discutimos cómo podríamos cooperar en los campos económicos. Eso dio algunos frutos. A

medida que eso dio sus frutos, se elevó al nivel de los ministros de Relaciones Exteriores. Finalmente, los líderes se reunieron en 2009. Ese proceso en sí tomó cinco años. Para entonces, la agenda había crecido para abarcar no solo la cooperación económica bilateral o la cooperación económica multilateral, sino también la situación económica mundial, cuestiones de gobernanza mundial y cuestiones de importancia política. Cuando se asistió a la reunión de líderes de Sanya, por ejemplo, hubo una gran sección que expresó opiniones sobre los acontecimientos políticos en la situación internacional. La primera referencia a lo que sucedía en Asia Occidental fue en Sanya en 2010²¹” (Indian-NSA, 2013, párr. 25).

Un punto muy interesante que se observa en esta conferencia de prensa se refiere a la utilización del BRICS como una instancia en la que se pueden discutir problemáticas bilaterales existentes entre algunos de sus miembros. En específico, en lo que se refiere a disputas territoriales entre India y China. Ante la pregunta, por parte del periodismo, sobre si los delegados indios iban a entablar conversaciones bilaterales con sus pares chinos relacionadas a cuestiones territoriales en el marco de la reunión de NSA que se estaba llevando a cabo, Menon respondió que, efectivamente, se iba a reunir con sus pares chinos y que los temas a abordar no serían solos los referidos a cuestiones territoriales, sino que se discutiría integralmente la relación bilateral entre ambos. La importancia de este punto radica en que el BRICS se ha proyectado (o ha buscado proyectarse) no solo con el interés de coordinar respecto a problemáticas colectivas a todos los miembros, sino también como una plataforma que permita fortalecer las relaciones bilaterales entre todos ellos. Esto convierte al BRICS en una institución más de encuentro entre dos actores como India y China, que aún presentan serias dificultades compartidas en materia de territorio y de fronteras.

5.3.2. Sistema de información

Este sistema comprende al conjunto de reglas y normas destinados a resolver y regular los flujos de información que se producen institucionalmente. Su objetivo es establecer criterios comunes para identificar conjuntamente problemáticas internacionales y determinar cuáles son

²¹Confusión del delegado en este punto siendo que la reunión a la que hace mención fue realizada en 2011.

las diferentes formas en que los Estados deben (y pueden) comunicarse entre sí, reduciendo con ello los costos intrínsecos a todo proceso comunicativo. Las declaraciones representan el documento escrito central elaborado por el BRICS. Son de publicación anual y se dan a conocer al finalizar la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los países miembros, que se realiza anualmente en una sede rotativa. El objetivo central del documento es dejar expresados de forma escrita los principales posicionamientos del grupo sobre diferentes temáticas de la agenda internacional.

La redacción del documento, denominada Declaración, es presentada en forma de puntos. En general, cada punto desarrolla una temática o cuestión particular. Sin embargo, cuando se trata de temáticas complejas y extensas, el desarrollo del posicionamiento puede ser trabajado a lo largo de varios puntos. Vale comentar que, a excepción de la declaración de 2010, los puntos no se encuentran agrupados explícitamente bajo ningún subtítulo en particular. Aún así, la lectura de los documentos permite observar la existencia de un orden implícito de temáticas que resulta (directa e indirectamente) en su presentación ordenada. El orden de desarrollo usual es el siguiente: 1) agenda económica; 2) agenda de seguridad, y 3) agenda de desarrollo.

Además de las cumbres, en el ámbito del BRICS se elaboran otros tipos de documentos. Según ya se adelantó respecto a las diferentes reuniones que se han realizado hasta el momento, tanto los ministerios y los órganos u organizaciones gubernamentales como los diversos actores políticos y sociales que forman parte de las deliberaciones en el BRICS elaboran documentos que son publicados según lo solicitado en las cumbres. Un ejemplo interesante de ello es la elaboración de los documentos estadísticos conjuntos por parte de las cinco entidades gubernamentales de estadística de cada país respecto a las dimensiones políticas, demográficas, económicas y sociales identificadas como de relevancia por sus miembros. Esto representa un caso interesante debido a que se refiere a un intento por homogeneizar y estandarizar las formas en que los países del BRICS abordan las problemáticas, creando para ello los indicadores e índices necesarios no solo para la elaboración de un primer diagnóstico, sino también para evaluar el impacto de las medidas tomadas.

5.3.3. Sistema de incentivos institucionales

Sobre la base de lo desarrollado hasta el momento, se puede afirmar que la agenda internacional central de los países miembros, en torno a la cual se ha estructurado el comportamiento del BRICS, ha sido la económico-financiera. Esto no sorprende ya que en las cumbres se reconoce como relevante el desarrollo de los siguientes objetivos económicos: asegurar iguales oportunidades para el desarrollo de todos los países; fortalecer el multilateralismo (principalmente en organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), y contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y apoyar a los esfuerzos internacionales para combatir el hambre y la pobreza (BRIC, 2009b, 2010; BRICS, 2011c, 2012b, 2013b, 2014c, 2015f, 2016, 2017a, 2018, 2019a).

En esta área, los dos mayores logros del BRICS han sido la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y de una Reserva de Contingencia (CRA, por sus siglas en inglés del acuerdo que le da vida) para el grupo. El Nuevo Banco de Desarrollo es un banco internacional con representación igualitaria entre los miembros, que tiene como principal intención generar líneas de crédito para países en desarrollo respecto de áreas consideradas estratégicas por la institución, como lo son las energías renovables. El argumento principal para el BRICS, en lo que a la creación del NBD se refiere, radicaba «en el hecho de que actualmente muchos países en desarrollo tienen grandes reservas de divisas y la pregunta es si estas reservas se pueden agrupar de manera beneficiosa para que se puedan invertir más ahorros en lugar de acumularlos» (Stuenkel, 2013, p. 10). El NBD vendría a demostrar que ello era factible de ser realizado.

La creación de este banco comenzó a ser discutida en el año 2011 en el marco de la cumbre de Sanya. En ella se les pidió a los principales bancos de desarrollo de cada país que discutieran sobre la factibilidad de establecer proyectos que permitieran el fortalecimiento de la cooperación económico-financiera del grupo (BRICS, 2011c). Al año siguiente, se discutió la posibilidad de constituir un banco de desarrollo que posibilitara movilizar recursos a los fines de ser invertidos, principalmente, en proyectos de infraestructura y desarrollo de energías sustentables. Será durante la cumbre de Fortaleza que se termine de corporizar el Nuevo Banco de Desarrollo (BRICS, 2014c,b). El capital suscrito inicial se distribuyó equitativamente entre los

miembros fundadores. Para su creación, los países autorizaron un monto inicial de 100 billones de dólares, al cual los cinco países fundadores aportaron en primera instancia un capital de 10 billones de dólares cada uno (lo que representa un total de 50 billones de dólares entre todas las partes).

En términos organizativos, y siguiendo lo establecido en el acuerdo de creación del banco, la *headquarter* o sede central se encuentra radicada en Shanghai (BRICS, 2014b, art. 5). En la 5.7, se puede observar que el banco presenta un organigrama complejo, en el cual existe una distribución equitativa de los cargos entre los miembros (NDB, 2022; BRICS, 2014b). Los tres principales órganos de poder del banco son: la mesa de gobernadores; la mesa de directores, y el presidente y vicepresidentes.

En primer lugar, se encuentra la mesa de gobernadores, órgano que representa la autoridad máxima del banco (BRICS, 2014b, art. 11). Cada país miembro tiene la potestad de designar un gobernador (con su correspondiente suplente) según crea conveniente. El requisito que establece la carta de acuerdo es que ese gobernador debe tener rango ministerial y puede ser removido en cualquier momento por el miembro que lo nombró. En la actualidad, el criterio compartido para su designación es que los gobernadores sean los correspondientes ministros de Finanzas. Anualmente, el órgano debe elegir un presidente entre sus miembros.

En segundo lugar, se encuentra la mesa de directores, responsable de la administración general del banco, conforme a las competencias establecidas por la carta de acuerdo y las demás competencias que la mesa de gobernadores le delegue. Para ello, cada país fundador nombra un director (y un sustituto) que duran en su cargo dos años y tienen la posibilidad de ser reelectos. En último lugar, se encuentran el presidente y los vicepresidentes. La encargada de su nombramiento es la mesa de gobernadores. Los requisitos para ser electo presidente es que este sea elegido de entre los países fundadores y que no sea un miembro ni de la mesa de gobernadores ni de directores. En cuanto a sus funciones, el presidente participa de la mesa de directores, pero no tiene voto (excepto en situaciones de empate), y es el jefe de las operaciones y negocios del banco, todo lo anterior bajo el control de la mesa de directores (BRICS, 2014b, art. 13). Los vicepresidentes también son elegidos por la mesa de gobernadores, pero solo por los países fundadores del banco, sin considerar el del presidente, y debe haber al menos un vicepresidente por

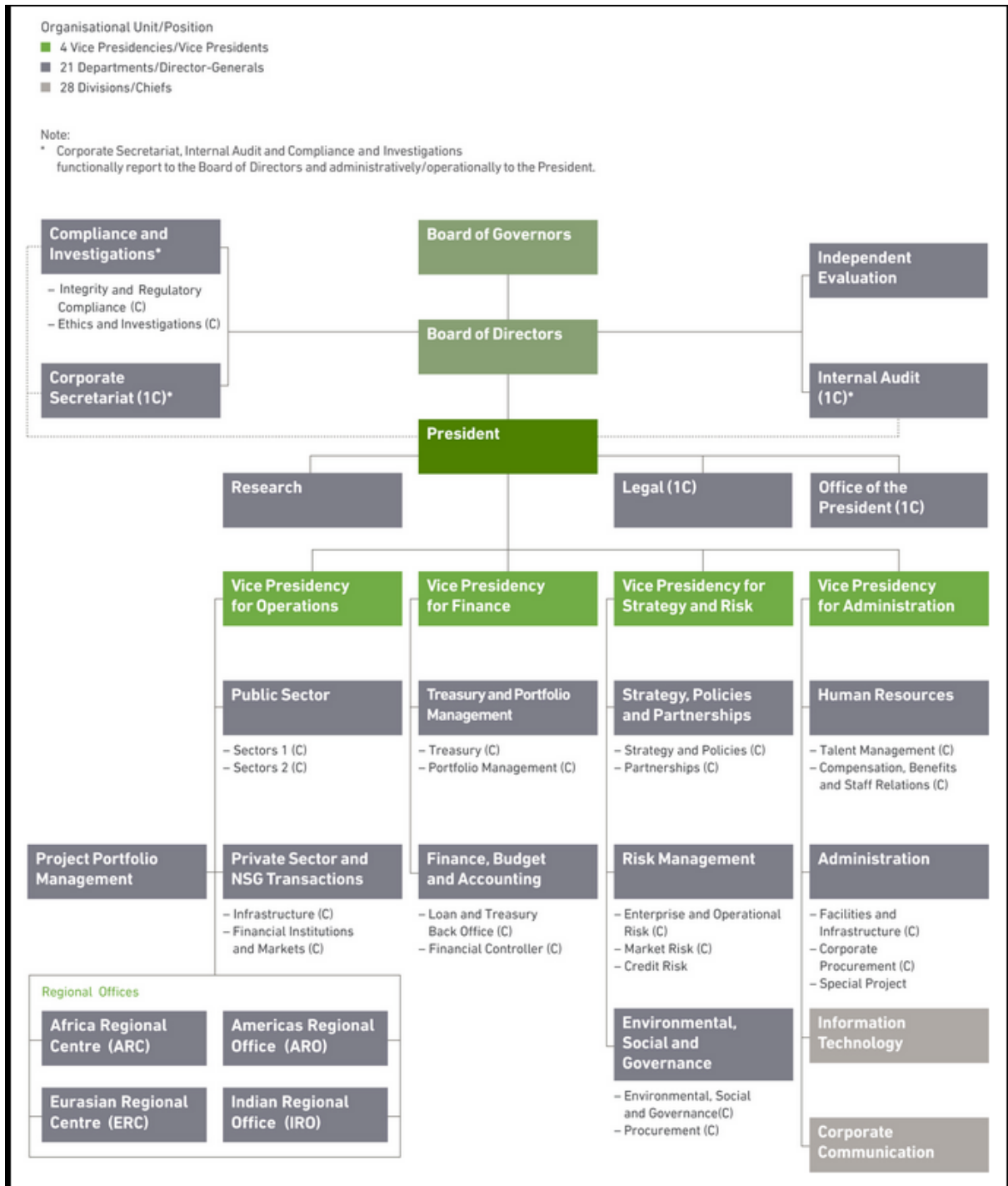


Figura 5.7: Organigrama del Nuevo Bando de Desarrollo. Fuente: sitio oficial del NDB (2022).

país fundador. Los posibles candidatos son sugeridos por el presidente a la mesa de gobernadores. Todos ellos duran en su cargo un período de cinco años, sin posibilidad de renovar. Esto último no se aplica al caso del primer presidente del banco ni a los primeros vicepresidentes, los cuales estuvieron por un período de seis años. Actualmente, la presidenta de la institución

es la expresidenta brasilera Dilma Rousseff (Brasil).

El monto inicial de capital autorizado por el banco se dividió en 1 millón de acciones, con un valor nominal de cien mil dólares cada una, solo disponibles para ser suscritas por los miembros aceptados, en conformidad con lo establecido en las disposiciones del Acuerdo sobre el Nuevo Banco de Desarrollo (BRICS, 2014b). El valor de una acción es el monto mínimo que un país debe suscribir para poder participar del banco.

El poder de voto de cada miembro es equivalente a sus acciones suscritas en el capital social del banco. Dado este panorama, a cada uno de ellos le corresponde, por el momento, el 20 % de las acciones del banco, lo cual representa un equilibrio de poder en la capacidad de voto dentro de la organización. Según la carta de acuerdo (documento en el que se definen los elementos constitutivos y operativos de la entidad bancaria), el capital social suscrito se divide en acciones desembolsadas y acciones exigibles. Las acciones que tengan un valor nominal agregado de diez mil millones de dólares (US \$ 10,000,000,000) serán acciones pagadas y las que tengan un valor nominal agregado de cuarenta mil millones de dólares (US \$ 40,000,000,000) serán acciones rescatables (NDB, 2022; BRICS, 2014b). En lo que respecta al caso de los miembros fundadores, de sus cien mil (100.000) acciones, veinte mil (20.000) corresponden al capital pagado, un total de dos mil millones de dólares (US \$ 2,000,000,000), y ochenta mil (80,000), a capital exigible, en total ocho mil millones de dólares (US \$ 8,000,000,000). Según el acuerdo, la mesa de gobernadores podrá decidir un aumento del capital social autorizado y suscrito del banco, así como la proporción entre las acciones pagadas y las acciones exigibles, bajo los términos y condiciones que considere aconsejables por medio de una mayoría especial (BRICS, 2014b).

Un dato no menor a considerar es el hecho de que, en el anexo de la carta de acuerdo, se reconoce la posibilidad de autorizar el ingreso de cualquier país perteneciente a las Naciones Unidas, según lo encuentre conveniente la mesa de gobernadores (BRICS, 2014b, art. 5). Sin embargo, los países del BRICS nunca podrán tener menos del 55 % de la capacidad de voto, lo que les permite retener para sí la mayoría absoluta necesaria en todo proceso de toma de decisiones que se dé al interior del banco. El número de acciones que suscribirán inicialmente otros miembros será determinado por mayoría especial de la mesa de gobernadores en el momento

de la aceptación de su adhesión. También, el acuerdo reconoce la posibilidad de autorizar la entrada de instituciones financieras internacionales en carácter de miembros observadores, pero esta debe ser habilitada por la mesa de gobernadores según mayoría absoluta (BRICS, 2014b, art. 5).

El acuerdo establece claramente que no se podrá hacer efectivo ningún tipo de aumento en la suscripción de cualquier miembro en el *stock* de capital que implique o tenga por efecto: 1) reducir el poder de voto de los miembros fundadores por debajo del 55 % por ciento del poder de voto total; 2) aumentar el poder de voto de los países miembros no prestatarios por encima del 20 % del poder de voto total, y 3) aumentar el poder de voto de un país miembro no fundador por encima del 7 % del poder de voto total (BRICS, 2014b; NDB, 2022).

Por otro lado, uno de los mayores avances en materia económico-financiera del grupo fue la creación de la Reserva de Contingencia. Esta medida también fue tomada en el marco de la cumbre de Fortaleza (BRICS, 2014c). Con ella se buscó generar un colchón o *back up* económico que les permitiera a los países miembros contar con liquidez de recursos en caso de ocurrir una crisis económica. De esta manera, si alguno de ellos debe enfrentar una crisis económica regional, puede recurrir al fondo de reserva y evitar no solo las consecuencias internas que la crisis podría llegar a implicar, sino también que esta se extienda hacia otras regiones del mundo. La reserva se compone de 100 billones de dólares americanos y las contribuciones se distribuyen de la siguiente manera: China, 41 billones; Brasil, Rusia e India, 18 billones cada uno, y Sudáfrica, 5 billones (BRICS, 2014c). El establecimiento de una política económico-financiera internacional conjunta como esta le permite al BRICS contar con un instrumento financiero de importancia frente a cualquier eventualidad económica mundial, al tiempo que da una señal de solidez económica al mercado internacional que posibilita aumentar la confianza de los inversores extranjeros en el grupo.

El último elemento institucional presente en el BRICS es el sistema de incentivos positivos y negativos. Por este se entiende al conjunto de normas y reglas que regulan el comportamiento de los actores a los fines de inducir determinados comportamientos, como así también de desincentivar otros (un claro ejemplo de ello son los esquemas de multas o penalidades por incumplimiento de determinadas condiciones establecidas por la institución). Según se mencionó

anteriormente, hacia el interior del Nuevo Banco de Desarrollo se observa un reparto de competencias entre los actores miembros que permite comprender en mayor detalle cómo está dada la distribución de poder en el organismo. Un claro ejemplo es el hecho de que cada país tenga una cuota de acciones similar, lo que implica, consecuentemente, que cada uno de ellos tiene una cuota de votación equivalente. Otro ejemplo en la misma dirección lo representa la distribución equitativa entre los países miembros, tanto de los cargos de las mesas de gobernador como de directores, lo que obliga al accionar conjunto de los miembros a los fines de tomar decisiones en el organismo. La distribución equitativa de los montos iniciales con la que se creó el banco fue una medida fuertemente defendida por la India para garantizar un equilibrio de poder en el organismo y evitar, de esa manera, una sobrerrepresentación de China que le diera mayoría en todo proceso futuro de toma de decisiones ([BBC, 2014](#); [IndiaToday.in, 2014](#)).

Adicionalmente, y en lo que respecta a actores internacionales no pertenecientes al BRICS, el Acuerdo ([BRICS, 2014b](#); [NDB, 2022](#)) blindo el poder de decisión de los países miembros del BRICS, conservando para ellos la mayoría absoluta no solo en la toma de decisiones sino también de definir cuáles son los lineamientos considerados estratégicos por la organización.

Hasta el año 2019, el NBD había aprobado un total de 37 proyectos en los cinco países miembros, con un valor total de cerca de 10.000 millones de dólares ([Xinhua, 2019](#)).

5.4. Un grupo, una institución, varias agendas

Como se pudo observar a lo largo del capítulo, el establecimiento del BRICS fue un fenómeno de carácter complejo, en cuya creación intervinieron diversos actores y factores. En un primer momento, surgió como un acrónimo que pretendía ser atractivo a los inversores internacionales, pero, con posterioridad, se constituyó, para las cinco mayores economías emergentes, en una herramienta de crítica y cuestionamiento al orden económico-financiero internacional.

Sin embargo, no se puede pensar el BRICS sin resaltar el rol clave que jugó la crisis económico-financiera mundial en la institucionalización de sus dinámicas cooperativas. El año 2008 fue bisagra en dicho proceso por dos razones. La primera de ellas se da a nivel del contexto internacional, ya que los países desarrollados estaban atravesando una situación crítica, tanto

económica como de legitimidad, al demostrar serias dificultades para dar respuesta a los efectos de la crisis económico-financiera del año 2008-2009.

Por otro lado, los países del BRICS, si bien habían sentido los efectos en sus niveles de crecimiento económico, habían logrado desplegar una serie de medidas económicas que les permitieron recuperarse rápidamente y continuar por el camino del desarrollo demostrado hasta el momento. Los problemas de gobernanza financiera internacional intensificaron la crisis de legitimidad del sistema económico-financiero mundial, no dejando otra alternativa al G8 más que abrir el juego hacia los países emergentes, a fin de encontrar soluciones más efectivas a las consecuencias desplegadas por la crisis. De esta manera, la crisis financiera mundial se constituyó en una coyuntura crítica dentro del proceso de institucionalización, ya que permitió no solo pensar al concepto BRICS como una plataforma de acción conjunta en la que los cuatro países podían elaborar un posicionamiento cooperativo en lo que respecta a temáticas relacionadas con la gobernanza económico-financiera mundial, sino también en la posibilidad de utilizarla como tal para otras problemáticas. Es así que, en la cumbre de Londres celebrada en 2009, el G20 se consolida como el foro principal de toma e implementación de decisiones en materia financiera mundial, según había sido sugerido por el BRICS en su Comunicado de Horsham.

En este contexto, los ministros de economía, junto con los jefes de Estado y de Gobierno de los países del grupo, demostraron gran habilidad en la coordinación y definición de principios rectores capaces de guiar las negociaciones con los países desarrollados en el área financiera internacional. Los resultados positivos de las tareas de cooperación generaron un sentimiento de *confianza* en el grupo político, que permitió pensar en llevar adelante un proceso de institucionalización de la cooperación que fuera más allá del área económico-financiera. Con el pasar del tiempo, las condiciones iniciales que propiciaron este accionar conjunto se fueron diluyendo hasta desaparecer, pero sin afectar la confianza ya creada. En consecuencia, a partir de ese momento se puede afirmar que la institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS comienza a consolidarse cada vez más.

Como se pudo observar en el presente capítulo, dicha institucionalización ha sido fuertemente acompañada por medio del fortalecimiento de la institucionalidad del BRICS en sus tres elementos. En lo que respecta a los espacios de deliberación, el BRICS ha constituido diver-

esos espacios de deliberación, tales como las cumbres anuales, a la que concurren los jefes de Estado y de Gobierno de los cinco países; o las diversas reuniones de los niveles 2, 3 y 4, las cuales les han permitido a los países miembros el contar con nuevos espacios de construcción de consenso.

Por otro lado, también el sistema de información del BRICS ha sido desarrollado en diversos aspectos. Uno de ellos son las declaraciones un documento escrito central para la comunicación de la institución. Documento de publicación anual, se da a conocer al finalizar la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los países miembros que se realiza anualmente en una de las sedes rotativas. Otro ejemplo interesante son los documentos estadísticos conjuntos escrito por parte de las cinco organizaciones burocráticas de cada país respecto a las dimensiones políticas, demográficas, económicas y sociales identificadas como de relevancia por sus miembros.

Por último, el BRICS también ha sido capaz de desarrollar un sistema de incentivos positivos y negativos. Como se mencionó anteriormente, hacia el interior del Nuevo Banco de Desarrollo se observan una serie de distribuciones de competencias entre los actores miembros que permiten comprender en mayor detalle cómo está dada la distribución de poder en tal organismo. Un ejemplo es el hecho de que cada país tenga una cuota de acciones similar, lo que implica, consecuentemente, que cada uno de ellos tiene una cuota de votación equivalentemente. Otro ejemplo, en la misma dirección, lo representa la distribución equitativa entre los países miembros, tanto de los cargos de las mesas de gobernador como de directores, que obliga al accionar conjunto de los miembros a los fines de tomar decisiones en el organismo. La distribución equitativa de los montos iniciales con la que se creó el banco fue una medida fuertemente defendida por India para garantizar un equilibrio de poder en el organismo y evitar, de esa manera, que existiera una sobrerrepresentación de China que le diera a este país mayoría en todo futuro proceso de toma de decisiones.

En lo que a agenda internacional del BRICS se refiere, de este capítulo se adquieren dos observaciones. La primera de ellas remite al hecho de que la agenda internacional central de los países miembros ha sido la económico-financiera. Esto se debe a que en las cumbres se reconoce como relevante el desarrollo de los objetivos económicos tales como: asegurar oportunidades iguales para el desarrollo de todos los países; fortalecer el multilateralismo (principalmente en

organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y contribuir al cumplimiento de las Objetivos de Desarrollo del Milenio y apoyar a los esfuerzos internacionales para combatir el hambre y la pobreza (BRIC, 2009b, 2010; BRICS, 2011c, 2012b, 2013b, 2014c, 2015f, 2016, 2017a, 2018, 2019a). En consecuencia, no sorprende el hecho de que los dos mayores logros del BRICS en esta área hayan sido la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y la de una Reserva de Contingencia para el grupo. Mucho de ello se explica, entre otras cosas, en las oportunidades políticas presentadas la crisis económico-financiera del 2008-2009 la cual permitió pensar en posibilidades de reforma de las principales instituciones internacionales en la materia. De aquí que, en 2017, Xi Jinping expresara que la base de la cooperación BRICS se sustenta en lo que él dio a llamar como *cooperación económica orientada a resultados* (Jinping, 2017).

En una misma línea, Wang Yi habló de inyectar más *energía positiva* a la institución, llegando a utilizar la metáfora de que el BRICS, como mecanismo de cooperación que es, había crecido en un *árbol grande y vigoroso*, siendo que la cooperación BRICS había surgido de *la nada, de lo más superficial a lo más profundo* (Wang, 2017). En este sentido, a criterio de Wang Yi la cooperación BRICS se había vuelto más madura, ya que la cooperación entre los cinco países se ha expandido desde la economía a todos los temas de la agenda internacional, tales como el campo político, el compromiso cultural, relaciones *people-to-people* y otras áreas; ya que se ha formado un marco de cooperación que presenta aspectos integrales, áreas amplias y múltiples niveles (Wang, 2017).

En consecuencia, para Wan Yi la cooperación BRICS tiene un mayor efecto ya que fortalece la coordinación dentro de las organizaciones internacionales como la ONU y el G20, *salvaguardando* los intereses y la unidad de los países en desarrollo, aportando la *sabiduría BRICS* y proponiendo medidas BRICS para hacer frente a los desafíos globales (Wang, 2017).

Un muy buen ejemplo de esto se puede observar en la figura 5.8. En la misma se encuentran todas las votaciones de los países BRICS realizadas en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) para el periodo 1946 - 2020, ya sea por el Sí, el No y la Abstención. A pesar de los resultados observados para temáticas como las armas nucleares en donde los miembros del BRICS presentan no solo tradiciones sino también estatus y compromisos legales

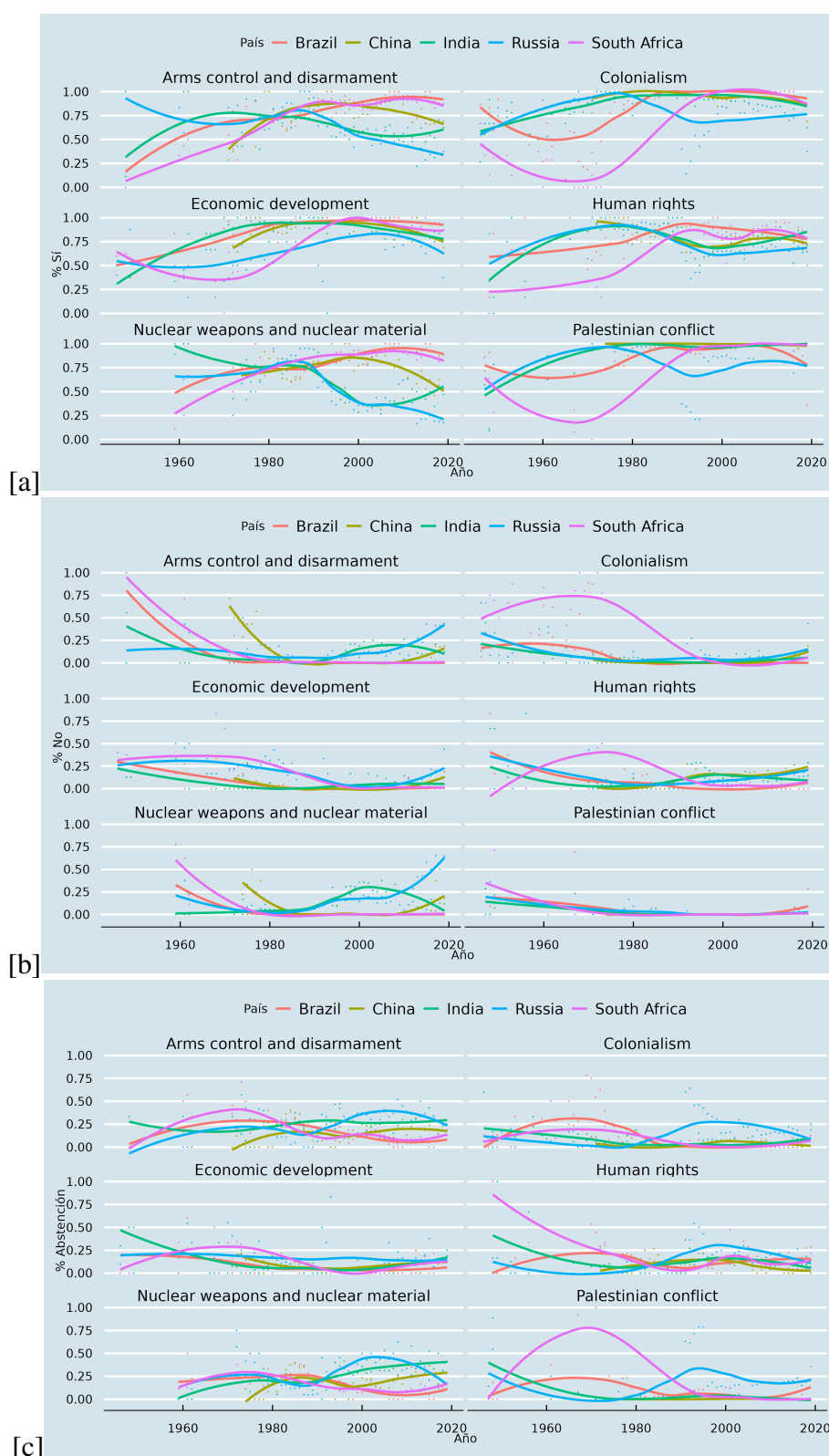


Figura 5.8: **Votaciones países BRICS en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), periodo 1946 - 2020.** Fuente: elaboración propia en base a metodología de Voeten (2013).

internacionales diferentes en la materia, claramente se puede observar una mayor coincidencia a la hora de votar sobre diversas temáticas dentro de la AGNU.

A la luz de lo mencionado anteriormente, se puede obtener la segunda observación del capítulo: el BRICS ha sido capaz de constituir consensos en torno a otras temáticas diferentes al área económica, consensos los cuales han sido susceptible de ser transformado en cooperación entre los Estados miembros. En consonancia con estas afirmaciones, el capítulo 6 describirá cómo el *efecto confianza* permitió ampliar la cooperación de los países miembros en lo que se refiere a la agenda de seguridad internacional, al tomar por caso el conflicto sirio (período 2011–2019).

Las narrativas del BRICS en materia de seguridad internacional

(2011-2019)

Como ya se mencionó, los años 2008-2009 fueron bisagra en la cooperación BRICS, ya que la crisis económico-financiera de ese año se constituyó en una coyuntura crítica para su proceso de institucionalización. En particular, la crisis debilitó la legitimidad del sistema financiero mundial, obligando al G8 a abrir el juego hacia los países emergentes para establecer soluciones conjuntas más efectivas para paliar sus consecuencias. Es entonces, y frente a la cumbre de Londres celebrada en 2009, que el G20 se consolida como el *foro principal* de toma e implementación de decisiones en materia económico-financiera mundial, tal como fuera sugerido por el BRICS en su comunicado de Horsham (BRIC, 2009a).

Así, los ministros de economía junto con los jefes de Estado y de gobierno de tales países demostraron gran habilidad en la utilización del BRICS como un espacio para la coordinación y definición de principios rectores capaces de guiar las negociaciones del grupo con los países

desarrollados en el área económico-financiera internacional. De esta manera, los resultados positivos alcanzados generaron una ventana de oportunidad para la ampliación del proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas más allá del área económico-financiera. De esta manera, el BRICS se presentó como una plataforma a partir de la cual se podía pensar en la reforma del sistema internacional a los fines de convertirlo en uno más multipolar, deliberativo y representativo. En consecuencia, la diversificación del proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas no sólo llevó al BRICS a identificar nuevas agendas colectivas de trabajo sino también a confrontar al bloque EEUU–Occidente en diversas cuestiones de la agenda internacional, tales como la de seguridad.

El conflicto sirio es un caso de importancia ya que permite observar cómo el BRICS amplió las bases de consenso de su cooperación hacia otros puntos de la agenda internacional. En este caso, definió una posición conjunta, compuesta por acercamientos conciliadores y confrontativos frente a los enfrentamientos en Siria y en clara oposición a lo impulsado por el bloque EEUU–Occidente. Tal posicionamiento de confrontación se corporiza en acciones como las votaciones celebradas en el Consejo de Seguridad en el año 2011, momento en el que los cinco países del BRICS se encontraban presentes, pero, particularmente, en uno de los dos únicos vetos realizados en las reuniones del Consejo de ese año: el veto del día 4 de octubre al proyecto de Resolución 612 (CS/ONU, 2011a) presentado por países miembros de la OTAN (específicamente, Francia, Alemania, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) respecto del caso sirio. El veto fue realizado por China y Rusia, en calidad de miembros permanentes del Consejo, quienes fueron acompañados por Brasil, India y Sudáfrica mediante sus respectivas abstenciones.

En efecto, en 2011 los conflictos armados que comenzaban a tener lugar en Medio Oriente fueron considerados de interés al punto tal de que los miembros del grupo decidieron constituir una comisión de seguimiento de los asuntos en la región. Tan es así que el 24 de noviembre del 2011 se reunió por primera vez una comisión compuesta por los viceministros de relaciones exteriores del BRICS a los fines de deliberar sobre la situación en el Medio Oriente y Norte de África (de ahora en más MENA, por sus siglas del inglés –Middle East and North Africa–). La importancia de este hecho radica en que, por primera vez desde la creación de la institu-

ción, los países decidieron constituir una comisión específica en materia de seguridad y defensa con el objetivo de realizar un seguimiento a esta problemática tan concreta. Adicionalmente, la importancia de lo ocurrido aumenta si consideramos que dicha comisión representó un *salto* institucional a los fines de consolidar la agenda de seguridad y defensa, ya que la experiencia sirvió de modelo para todas las dinámicas de diálogo y trabajo que vinieron con posterioridad bajo la forma de grupos de trabajo en cuestiones como contraterrorismo y seguridad informática. De aquí, la importancia de estudiar una problemática como el conflicto sirio, ya que permite observar cómo una experiencia temática concreta contribuyó a la institucionalización del BRICS en general, en especial en lo que a su agenda de seguridad y defensa se refiere.

De esta manera, los países miembros utilizaron al BRICS con el objeto de construir una narrativa en materia de seguridad la cual sintetizara los principales posicionamientos institucionales, en general, frente a temas de seguridad y, en específico, frente al caso sirio; ordenando así el comportamiento colectivo de los miembros. Sin embargo, existía una gran diferencia entre la ya existente narrativa económico-financiera del BRICS en comparación a esta nueva narrativa que se buscaba crear.

Tal y como se observó en los capítulos 4 y 5, la narrativa económica del BRICS había sido construida en su totalidad de manera exógena sobre la base del estatus de economías emergentes definido por la Goldman Sachs (O'Neill, 2001, 2007b, 2011; Wilson and Purushothaman, 2003) y que fuera materializado posteriormente con el desempeño económico-financiero demostrado por los países. De aquí que la crisis económico-financiera del año 2008-2009 actuara como catalizador en la apropiación colectiva de dicha narrativa por parte de los países miembros dado que sus intereses económicos internacionales se encontraban en clara línea con lo planteado por la agencia financiera; sin mencionar que experiencias pasadas (como el RIC o el IBSA) arrojaron buenas experiencias que hacían entender al BRIC(S) como una gran oportunidad para alcanzar sus intereses (económicos) particulares de manera cooperativa con un colectivo.

Sin embargo, la narrativa de seguridad del BRICS fue construida totalmente de manera interna. Si bien, el caso sirio actuó como un factor exógeno que catalizó el proceso institucional de construcción de una narrativa BRICS de seguridad, entre los países miembros existía un principio de acuerdo parcial respecto al estatus que tenían como países en materia de seguri-

dad internacional, pero no así intereses similares en la materia (ver capítulo 4). Por esta razón, se tornaba imperativa la construcción de una narrativa que estableciera los posicionamientos compartidos, para poder así ordenar el comportamiento colectivo. Ante este objetivo, los países miembros procedieron a acelerar el proceso de creación de institucionalidad (ej. reuniones ministeriales, working groups, etc.) del BRICS ya que consideraban altamente positivos los resultados obtenidos hasta el momento. De aquí que en su conjunto el presente capítulo se presenta de relevancia a los fines de comprender cómo es que se continuo desarrollando el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS una vez desaparecidas las condiciones establecidas por la coyuntura crítica del año 2008/2009.

En un sentido más amplio, incorporar a las ideas como variable explicativa implica comprender los comportamientos de los actores en función de lo que estos perciben como interés, de lo que conocen sobre factibilidad y probabilidad de éxito de sus objetivos y estrategias y de lo que estos consideran aceptable/deseable en función de las pautas de acción que, culturalmente, sostienen y reproducen su pertenencia a una u otra identidad colectiva. Por ello, el presente capítulo considera relevante para esta tesis el complementar desde otra mirada lo ya propuesto hasta el momento respecto al caso. En específico, resulta enriquecedor abordar la narrativa del BRICS en materia de seguridad, expresada bajo la forma de discursos. Estos son más que el simple acto de comunicar algo, sino que, más bien, refieren a un proceso interactivo en el que se combinan ideas y en el que, además, las instituciones juegan un papel destacado (Schmidt, 2017b,a; Rees, 2020; Holzscheiter, 2020).

En síntesis, la institucionalización de las dinámicas asociativas entre los actores aumenta su cooperación, incluso cuando hablamos de cooperación internacional entre países. En dicha línea, el presente capítulo busca profundizar el postulado hipotético sugerido a lo largo de la tesis al resaltar las características de los discursos de coordinación adoptados por los países del BRICS y cómo es que dicho esquema institucional ha contribuido a facilitar la construcción de narrativas compartidas respecto a problemáticas de la agenda de seguridad para el periodo (2011-2019). En otras palabras, nuestro propósito es analizar este fenómeno a escala internacional, observando cómo el BRICS, al ser un nuevo espacio de deliberación, permitió a los países miembros constituir un posicionamiento conjunto frente a temáticas de la agenda política inter-

nacional, en este caso respecto al conflicto sirio. Además de que, con el presente caso, podemos estudiar cómo el BRICS pudo ampliar su cooperación hacia otras áreas temáticas internacionales, además de la económico-financiera.

Para ello, se realizará un análisis discursivo de la narrativa BRICS sobre el conflicto sirio, que permita sistematizar su posicionamiento, partiendo del estudio de la documentación BRICS oficial (específicamente, de las *Declaraciones* surgidas en el seno de las reuniones anuales) respecto de las posiciones adoptadas frente al caso en cuestión a lo largo del periodo 2011–2019¹. Este análisis permitirá sistematizar y sintetizar los diversos discursos que componen a la narrativa sobre seguridad que ordenaron el posicionamiento del grupo en lo que al caso sirio se refiere, al tiempo que se realizan los comentarios y observaciones pertinentes sobre su evolución durante el periodo 2011-2019. A tal fin, se ha estructurado el trabajo en torno a dos ejes:

- a) *Análisis textual de las Declaraciones (2011 - 2019)*. En este eje se realiza un análisis desglosado de las declaraciones publicadas durante el periodo 2011–2019 con la intención de establecer las características principales de las *Declaraciones* como documento, así como también del posicionamiento colectivo del BRICS en materia de seguridad en todo lo referido al caso sirio.
- b) *Análisis texto-contextual de las Declaraciones (2011–2019)*. Aquí se identifican los principales discursos que componen a la narrativa BRICS sobre la temática y se encuentran por detrás del posicionamiento sistematizado y sintetizado en el eje anterior.

En su conjunto, este capítulo permite observar cómo es que el BRICS amplió las bases de acuerdo de sus consensos hacia otros puntos de la agenda internacional luego de la experiencia cooperativa en materia económica-financiera por ellos vividas durante los años 2008-2009. En términos más específicos, y considerando tanto el contexto intragrupo como exagrupo del BRICS, de este capítulo se puede concluir que el posicionamiento del grupo respecto al conflicto armado sirio se articuló bajo una doble lógica discursiva: una de tipo *conciliador*; y otra de tipo *confrontativo*.

¹Para una discusión más profunda sobre las técnicas metodológica aquí involucradas, sugerimos leer el apartado correspondiente que se que encuentra incorporado en el anexo metodológico (capítulo 9)

La primera de ellas se caracterizó por mostrar una postura más concertadora y mediadora respecto a los actores involucrados en el conflicto, particularmente al gobierno de Bashar al Asad y los grupos opositores a él, dado que el principal objetivo era encontrar una base de acuerdo común entre los actores locales que permitiera resolver pacíficamente el conflicto.

La segunda postura se refiere a un discurso más de disputa y enfrentamiento, siendo que el principal actor identificado por el BRICS son los grupos terroristas (específicamente, el Estado Islámico) al punto tal de que el grupo se muestra dispuesto a *erradicar* el conflicto, de ser necesario, por la vía de las armas. Esto se debe, en primera instancia, a cómo fue evolucionando el conflicto desde el año 2011 al 2019, pero, también, a cómo los diversos actores involucrados fueron actuando en relación a él, dándole, de esta manera, diferentes características al fenómeno en cuestión, dependiendo del momento que se tome en consideración.

6.1. Análisis textual de las *declaraciones* (2011 - 2019)

En lo que se refiere a la estructura de la presente sección, se busca desarrollar, de forma esquemática, la estructura general de las *Declaraciones*, delimitando cada una de las partes que las componen. Al mismo tiempo, se realizará un breve comentario sobre ellas a los fines de identificar cuál es su propósito y cómo contribuyen al objetivo final del documento.

A partir de aquí, y teniendo en cuenta la sistematización realizada sobre las *Declaraciones*, se busca identificar, por medio de un análisis documental de aquellas publicadas por el BRICS en el periodo 2011–2019, cuál ha sido el posicionamiento adoptado en conjunto por el grupo en lo que se refiere al caso sirio. Para ello, se comenta brevemente cuáles son las características del conflicto existente en Siria. Luego, se resaltan los principales puntos presentados por el BRICS en sus declaraciones durante ese mismo período, con la intención de establecer los rasgos generales y específicos del posicionamiento grupal.

6.1.1. Estructura de las declaraciones

Las Declaraciones representan el documento escrito central elaborado por el BRICS. El mismo es de publicación anual, y se da a conocer al finalizar la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno

de los países miembros. El objetivo central del documento es dejar expresada de forma escrita cuáles son los principales posicionamientos del grupo en lo que se refiere a diferentes temáticas de la agenda internacional.

Respecto a la redacción de las mismas, y como ya se adelantó en el capítulo 4, el texto es presentado en forma de puntos. Principalmente, un punto representa una temática o cuestión particular. Sin embargo, cuando se trata de temáticas complejas y extensas, el desarrollo del posicionamiento puede ser trabajado a lo largo de varios puntos. Aún así, de la lectura de los documentos se puede observar la existencia de un orden implícito de temáticas el cual resulta (directa e indirectamente) en una presentación ordenada de las temáticas. El orden de desarrollo usual de las mismas es el siguiente: 1) Agenda Económica; 2) Agenda de Seguridad; y 3) Agenda de Desarrollo.

En lo que a los elementos estructurales generales de las declaraciones respecta, podemos enumerar cinco: 1) principios, 2) análisis de coyuntura, 3) objetivos particulares para cada cumbre, 4) evaluación de las actividades realizadas y 5) plan de acción (figura 6.1). Estos elementos generales no se encuentran denominados explícitamente dentro del cuerpo de las declaraciones. A excepción del plan de acción, los restantes han sido nombrados de tal manera a los fines de este trabajo, teniendo en cuenta la distribución y la composición de la información a lo largo de las siete declaraciones publicadas hasta el momento, con la intención de sistematizar esa información.

Principios. En ninguna de las once declaraciones se define qué es lo que se entiende por este concepto, pero en todas ellas se realiza una mención o enumeración de cuáles son los principios que guían al posicionamiento del grupo frente a una diversidad de temáticas de la agenda internacional. En la mayoría de las declaraciones, dicha enumeración o mención se realiza al comienzo, dedicándoles así los primeros puntos del documento. Esto último no evita que, a lo largo del desarrollo de alguna temática o cuestión particular, se mencione algún principio. El hecho de que no sean desarrollados a lo largo del documento constituye una dificultad ante cualquier intento de delimitar la consecuente vaguedad conceptual que se deriva de su falta de definición. Algunos de los principios enumerados en las declaraciones son: multilateralismo, apertura, solidaridad, igualdad (*equality*), inclusividad (*inclusiveness*), cooperación, entre otros.

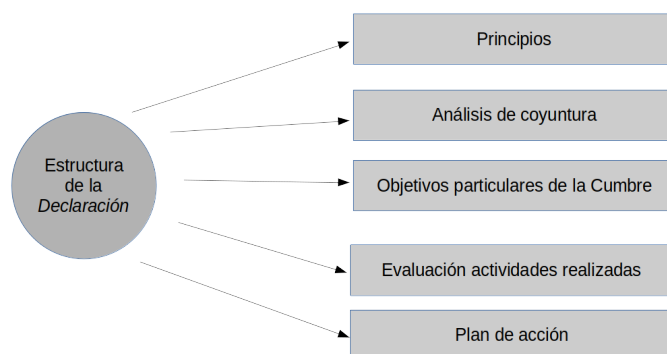


Figura 6.1: **Sistematización de la Estructura de las "Declaraciones" (2009-2015).** Fuente: Elaboración propia

Análisis de coyuntura. Este análisis es otro de los elementos que componen la estructura del documento. Todas las declaraciones comienzan realizando un breve comentario respecto del estado actual del escenario internacional según cómo es observado por el grupo. Mayormente, el análisis parte de la consideración de temáticas relacionadas con la agenda económica internacional. Esta sección suele localizarse justo después de la enumeración de principios.

Objetivos particulares de la cumbre. A medida que las diversas temáticas son desarrolladas en el documento, se van dejando explicitados cuáles son los objetivos que se pretende lograr para cada caso. Usualmente, se comienza realizando un breve comentario sobre la temática en cuestión, para luego mencionar lo que el grupo busca lograr mediante un conjunto determinado de acciones. A los fines de nuestro análisis, es de interés observar lo que el grupo define como objetivo para una determinada cuestión, ya que el posterior plan de acción propuesto buscará traducir tales objetivos en un conjunto de actividades concretas. Sin embargo, puede ocurrir que diversas temáticas sean abordadas, pero que no se vean acompañadas por un conjunto de acciones específicas.

Evaluación de actividades realizadas. A partir de la Declaración de Sanya (China), tercera cumbre (BRICS, 2011c), se pueden encontrar en el cuerpo del documento comentarios respecto a las actividades desarrolladas a lo largo del año anterior. La premisa central de estas evaluacio-

nes es hacer públicas las actividades que vienen ejecutando de manera conjunta y continuada los miembros. Esta sección del documento no pretende realizar un control exhaustivo de los resultados logrados, sino más bien dar a conocer a la comunidad internacional el proceso de diversificación y coordinación que se está llevando adelante en el seno del BRICS. Principalmente, la evaluación se caracteriza por presentar un breve comentario respecto de las actividades realizadas y celebrar su ejecución. Otra cuestión que se suele desarrollar dentro de esta sección es la propuesta de ampliación de la cooperación hacia nuevas áreas de trabajo.

Plan de Acción. A partir de la cumbre de Sanya (BRICS, 2011c), se comenzó a publicar, de forma conjunta a la declaración, un plan de acción. En él se puede encontrar una enumeración tanto de las actividades y reuniones ya realizadas por el BRICS como de aquellas que aún se deben realizar a lo largo del año en cuestión.

Los primeros planes de acción representaban un listado de actividades entre las que resultaba complicado diferenciar y distinguir aquellas reuniones realizadas respecto de las que restaban realizar, por lo que se debía recurrir a documentación complementaria o leer la estructura misma de la declaración a los fines de comprender la diferencia existente entre unas actividades y otras. Esto último fue cambiando con el paso de las *summits*; la principal gran diferencia se produjo en el año 2015 con la publicación del BRICS Handover Report (BRICS, 2015a). Este documento fue publicado por Rusia durante su ejercicio de la presidencia *pro tempore* de la institución. Allí se incluía toda una enumeración de las actividades ejecutadas en el amparo de su presidencia para el periodo 2015-2016. Adicionalmente, se adjuntaba, para cada una de las actividades, un texto que resumía y comentaba los resultados obtenidos en cada una de ellas, al igual que se mencionaba cuál era la actividad que continuaría lo allí logrado. De esta manera, a partir de la cumbre de Goa, todos los planes de acción comenzaron a publicar un listado diferenciado de las actividades desarrolladas y a desarrollar durante la presidencia *pro tempore* en cuestión. Si bien en tales planes no se volvió a incluir un resumen de lo obtenido y discutido, es verdad que desde 2016 se adjunta para cada actividad tanto la fecha como el lugar y la cantidad de reuniones del mismo tipo que fueron realizadas y que aún restan por realizar.

La principal idea del documento es que todas las actividades y reuniones sean relevadas y controladas durante la posterior *summit*, quedando plasmada la correspondiente evaluación

en la declaración a firmar. No se trata de una exhaustiva enumeración de acciones concretas a desarrollar (y desarrolladas) en todos los planos, ya sea de manera colectiva o individual, sino que, más bien, se refiere a la identificación de reuniones y órganos gubernamentales del BRICS y de los países miembros encargados de diseñar y ejecutar las actividades específicas a realizar en relación con las temáticas discutidas en las declaraciones.

Para el interés de nuestro análisis, resulta importante mencionar que hacia el final del plan de acción se encuentra un subtítulo denominado *Áreas de cooperación a explorar*. Dentro de él se incluyen una serie de ejes temáticos, reuniones y actividades en torno a las cuales el BRICS *debería* comenzar a trabajar. Tal enumeración no representa un adelanto de las temáticas a discutir en la cumbre subsiguiente, sino más bien una declaración de intenciones respecto de hacia dónde se quiere/debe ampliar la actividad institucional en un futuro cercano. Con ello, se demuestra a los demás actores internacionales que los países miembros efectivamente cooperan y coordinan en el escenario internacional.

Por último, vale mencionar que los elementos estructurales de las declaraciones no fueron prefijados en ninguna de las cumbres realizadas hasta el momento, sino que han surgido a lo largo de las diversas declaraciones firmadas durante el periodo 2009-2019. De ello se desprende que en algunas declaraciones no se incorporan elementos que serán centrales en otras posteriores. Un claro ejemplo es la ausencia de un plan de acción en las declaraciones de Ekaterinburgo en 2009 (BRIC, 2009b) y de Brasilia 2010 (BRIC, 2010). Esto último puede ser tomado como una evidencia del proceso de institucionalización y, por ende, de la posterior congruencia del accionar conjunto de los miembros en relación con problemáticas de la agenda política internacional.

6.1.2. Agenda de seguridad del BRICS (2011 – 2019)

El conflicto armado sirio encuentra su origen en las movilizaciones sociales desarrolladas en el marco de la Primavera Árabe, la cual representa al conjunto de manifestaciones populares acontecidas entre fines del 2010 y 2012 en contra de los regímenes autoritarios existentes en el Norte y Oeste de África y en Medio Oriente. Las manifestaciones tuvieron comienzo en Túnez a fines del año 2010 y se extendieron hacia países como Libia, Egipto, Yemen, Baréin,

Omán, Marruecos, Jordania, Sudán, Arabia Saudita, Kuwait, Irak, Líbano, Argelia, entre otros. Las consecuencias derivadas de esas manifestaciones diversas según el país que se tome en consideración: caída de regímenes, reformas políticas, guerras civiles. En lo que se refiere a la República Árabe Siria, las manifestaciones comenzaron en enero del 2011 y tuvieron su mayor expresión el 15 de marzo del mismo año. Es de interés resaltar que Siria representa, entre los conflictos desatados en el contexto de la Primavera Árabe, el caso más sangriento, debido al gran número de víctimas cobradas, el tipo de actores involucrados y la particular territorialidad del conflicto (Alba, 2016; Bhardwaj, 2012; Khatib, 2012).

Las movilizaciones ocurridas fueron poniendo en jaque al régimen de Bashar al Asad, cabeza del gobernante Partido Baaz. En el año 2012, los grupos opositores se aglutinaron y radicalizaron, constituyendo lo que actualmente se denomina Ejército Sirio Libre (ESL). Este ejército está compuesto por grupos opositores moderados y militares sirios disconformes con el régimen de al Asad. Su objetivo principal es destituir al régimen de al Asad y realizar reformas político-sociales moderadas. El ESL confrontó directamente al Ejército sirio, sumergiendo al país en una sangrienta guerra civil. Para el año 2012, los bombardeos de las fuerzas oficiales sirias se multiplicaron y los combates llegaron hasta Damasco y Alepo (Alba, 2016; Bhardwaj, 2012; Khatib, 2012).

Frente a este contexto, la Declaración de Sanya (China) (BRICS, 2011c) introdujo por primera vez las problemáticas de seguridad en la agenda del BRICS. Si bien allí no se llegó a abordar el caso de Siria como tema particular, sí se expresaron una serie de postulados en relación con la movilización general en la región de Medio Oriente y Norte y Oeste de África (BRICS, 2011c, pto. 9). Los miembros del grupo se mostraron «preocupados» por los niveles de violencia experimentados en la región y afirmaron que la única forma de darles solución era a través de medios pacíficos que respetasen en todo momento los principios de independencia, soberanía, unidad e integridad territorial de los países involucrados. Por último, se refirieron al hecho de que en 2011 los cinco países se encontraban presentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y veían en ello una importante oportunidad para seguir trabajando de forma conjunta en temáticas de la agenda internacional consideradas centrales (BRICS, 2011c, pto. 9). Particularmente, lo consideraron como una oportunidad para seguir trabajando

en torno al fortalecimiento de la paz y la seguridad por medio de un acercamiento multilateral a las diversas temáticas internacionales.

La importancia de este hecho radicó en que los primeros estallidos sociales en la región se dieron poco tiempo antes de la realización de la cumbre de jefes de Estado y de gobierno del BRICS, por lo que la primera y principal deliberación colectiva del BRICS respecto a la problemática se dio en dicho encuentro. Vale recordar que la tradicional reunión de cancilleres en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) aún no había sido realizada; de esta manera, es la *summit* de Sanya la que fija los primeros elementos característicos del posicionamiento del BRICS con relación al conflicto en Medio Oriente y el Norte de África. Tan es así que el breve comunicado de prensa publicado el 24 de septiembre del 2011 expresó sus declaraciones sobre los principios de independencia, soberanía, unidad e integridad territorial de los países involucrados, ya mencionados en la declaración de Sanya. La única diferencia existente entre el comunicado de cancilleres y al declaración de Sanya, radica en que el primero profundizada en torno a dos casos considerados centrales para nuestro análisis: Siria, por un lado, y Libia, por el otro.

Respecto a Siria, los cancilleres expresaron que cualquier tipo de sanción contra Damasco no haría otra cosa más que agravar el conflicto en la región (BRICS, 2011a). Adicionalmente, el canciller ruso Lavrov insistió en la urgencia y necesidad de realizar las reformas prometidas por el gobierno sirio a los fines de reducir los niveles de conflictividad en el territorio. En cuanto a Libia, Lavrov expresó que los países del BRICS debían aprender de lo ocurrido en ese territorio (BRICS, 2011a). La crisis existente en el país demostraba que el CSNU tiene un papel central que jugar en el establecimiento de los parámetros necesarios para los acuerdos posconflicto dentro de un país. De esta manera, a los fines de evitar futuros abusos de las resoluciones sancionatorias del CSNU, el órgano y los países que lo componen deben procurar completa claridad en diferentes aspectos, tales como la naturaleza de las sanciones y las condiciones para su imposición, los objetivos de las sanciones a aplicar y las condiciones a cumplir (o que se deben dar) para que estas sean levantadas (BRICS, 2011a).

El posicionamiento desarrollado en el párrafo anterior se vio plasmado en acciones como la votación realizada en el seno del Consejo de Seguridad en 2011, momento en el que los cinco

países del BRICS estaban representados en el consejo, pero particularmente en uno de los dos únicos vetos realizados en las reuniones del Consejo de ese año: el veto al proyecto de Resolución 612 (CS/ONU, 2011a), presentado por países miembros de la OTAN en relación con el caso sirio el 4 de octubre de ese año. Este veto fue realizado por China y Rusia, como miembros permanentes del Consejo, acompañados por las abstenciones de Brasil, India y Sudáfrica. La relevancia de este hecho cobra aún más valor si se considera que los países del BRICS emitieron votos idénticos sobre 37 de las 38 resoluciones que se votaron hasta el 1 de septiembre de 2011, lo que demuestra un claro interés por parte de los miembros de corporizar su posicionamiento en actos institucionales concretos.

El año 2011 culminó con un evento trascendental en el proceso de institucionalización del BRICS: la realización del BRICS Deputy Foreign Ministers Meeting on the Situation in Middle East and North Africa el 24 de noviembre de 2011. Esta reunión representó la decisión de los países miembros, por primera vez desde la creación de la institución, de constituir una comisión específica en materia de seguridad y defensa a los fines de realizar un seguimiento a una problemática tan concreta como esta. Adicionalmente, la importancia de lo ocurrido aumenta aún más cuando consideramos que esa comisión representó un paso institucional más a los fines de consolidar la agenda de seguridad y defensa, dado que esta experiencia sirvió de modelo a todas las dinámicas de diálogo y trabajo que vinieron con posterioridad bajo la forma de grupos de trabajo en cuestiones como contraterrorismo, ciberseguridad, *tráfico ilícito*, políticas antidroga y *peacekeeping*. De aquí la importancia de estudiar una problemática como el conflicto sirio. Sin embargo, vale mencionar que la comisión no se volvería a reunir hasta el año 2015, fecha en la que los acontecimientos armados en territorio sirio adquirieron nuevas características.

En el comunicado de dicha reunión, los viceministros plantearon la problemática de una manera que sería replicada en la declaración de 2012. Primero que nada, abordaron los conflictos en Medio Oriente desde una perspectiva genérica. Para ello, recuperaron los principios ya enumerados en Sanya: independencia, soberanía, unidad e integridad territorial de los países involucrados (BRICS, 2011b). Con relación a este punto, consideraron que los procesos de transformación en la región crearon la necesidad de buscar formas de abordar las crisis del MENA en el marco del derecho internacional, solo por medios pacíficos, sin recurrir a la fuerza, y

mediante el establecimiento de un amplio diálogo nacional. Adicionalmente, los viceministros hicieron hincapié en la necesidad de que todas las partes, especialmente las autoridades sirias, respetasen plenamente los derechos humanos en la protección de civiles desarmados (BRICS, 2011b). Al mismo tiempo, insistieron en la idea de que el Consejo de Seguridad es el órgano principal de resolución de este tipo de conflictos, ya que tiene la responsabilidad principal de mantener la paz y la seguridad internacional. Se señaló también que todas las partes debían aplicar estrictamente las decisiones del CSNU y que era inadmisibles imponer soluciones a los Estados del MENA a través de la intervención externa en los procesos políticos internos.

A continuación, los viceministros procedieron a discutir las particularidades de cada uno de los casos en cuestión. En el documento, los conflictos y países abordados son: Siria, Libia, Yemen, disputas árabe-israelí, Palestina, Golfo Pérsico y, especialmente, Irán; todos en el orden señalado. En lo que respecta a Siria, los miembros del BRICS enfatizaron que la única forma aceptable de resolver la crisis interna era a través de «negociaciones pacíficas urgentes», con la participación de todas las partes, según lo dispuesto por la iniciativa de la Liga Árabe² y teniendo en cuenta las aspiraciones legítimas de todos los sirios (BRICS, 2011b). Asimismo, debía excluirse cualquier injerencia externa en los asuntos sirios que no estuviera de acuerdo con la Carta de la ONU. En este contexto, los delegados del BRICS expresaron que la experiencia de la comunidad internacional con respecto a los acontecimientos en Libia necesitaba de una revisión exhaustiva para ver si las acciones tomadas se ajustaban a las disposiciones de las resoluciones pertinentes del CSNU.

En el año 2012, se firma la Declaración de Delhi (India), cuarta cumbre (BRICS, 2012b). Esta es la primera *summit* en introducir específicamente el conflicto sirio a la agenda del BRICS. En el documento, el conflicto es abordado desde una doble dinámica: general y particular. Desde una perspectiva general, el grupo reconoció como de importancia «garantizar la paz, estabilidad y seguridad», tanto del Medio Oriente como del Norte de África (BRICS, 2012b, pto. 19). Desde una perspectiva particular, el grupo entendía que la única forma de resolver el conflicto existente en el territorio sirio era a través de «medios pacíficos». Para ello, se debían realizar sucesivas

²Fundada el 22 de marzo de 1945, la Liga Árabe (también conocida como Liga de los Estados Árabes) es una organización internacional compuesta por 22 países de África y Asia Occidental, cuyos pueblos se identifican como comunidades árabes. Dicha organización tiene como objetivo principal el fortalecer los lazos entre los Estados miembros, coordinar sus políticas y promover sus intereses comunes.

rondas de diálogo entre las diversas partes involucradas en el conflicto, a los fines de garantizar una representación legítima de todos los intereses locales en disputa (BRICS, 2012b, pto. 21).

Un aspecto que merece ser destacado del documento es el reconocimiento que otorgaba el BRICS a las diversas intervenciones realizadas por ciertos organismos internacionales, como lo son las Naciones Unidas y la Liga Árabe (BRICS, 2012b, pto. 21). Un caso allí citado es el nombramiento de Kofi Annan al frente de la Misión Especial Conjunta sobre la Crisis Siria de Naciones Unidas, la cual tenía como principal objetivo viajar a Siria para poder tomar una mayor noción de la naturaleza del conflicto e intentar contribuir a su resolución.

Con posterioridad, todos y cada uno de los puntos mencionados en la Declaración de Delhi fueron reafirmados por los cancilleres del BRICS durante su reunión informal en el marco de la 67ª Asamblea General de la ONU (BRICS, 2012a).

En lo que respecta a la Declaración de Durban (Sudáfrica), quinta *summit* (BRICS, 2013b), se observa un desarrollo más extenso del posicionamiento del grupo frente al conflicto sirio. En primer lugar, el BRICS expresó una «gran preocupación» («*deep concern*») (BRICS, 2013b, pto. 26), al mismo tiempo que condenó, las violaciones a los derechos humanos y a las leyes internacionales en la materia que estaban teniendo lugar en Siria.

Dentro del marco de lo anterior, los miembros del grupo entendían que la única forma de solucionar el conflicto era por medio de un «diálogo nacional» entre las diversas partes involucradas en el conflicto, con el objetivo de garantizar la mayor representatividad de los intereses en pugna. Conforme a esto, se oponían a cualquier tipo de militarización del conflicto (BRICS, 2013b, pto. 26). Por otro lado, solicitaron a las partes beligerantes que permitieran el ingreso de organizaciones humanitarias para que estas pudieran asistir a aquellas personas que se encontraban en riesgo. En la presente declaración, el BRICS asumió que toda acción que buscara contribuir a la resolución del conflicto debía ser ejecutada, teniendo por principio central el respeto a la «independencia, a la integridad territorial y a la soberanía de Siria», conforme lo reconocían las resoluciones del CSNU y la Comunicado Conjunto de Ginebra (BRICS, 2013b, pto. 26). Dichos principios eran (AGS, 2012, pto. 1):

- 1) Identificación de pasos y medidas de las partes para asegurar la implementación total del plan de seis puntos y las resoluciones 2042 (CS/ONU, 2012a) y 2043 (CS/ONU, 2012b)

del Consejo de Seguridad, incluido el cese inmediato de la violencia en todas sus formas.

- 2) Acuerdo de pautas y principios para una transición política que satisfaga las legítimas aspiraciones del pueblo sirio.
- 3) Acuerdo sobre las acciones que tomarían los firmantes del Comunicado a los fines de implementar lo anterior en apoyo a los esfuerzos del enviado especial conjunto para facilitar un proceso político dirigido por Siria.

Por último, el grupo terminaba el documento expresando su apoyo y consideración a los esfuerzos conjuntos realizados por la Naciones Unidas y la Liga de Países Árabes en el marco de la Representación Especial Conjunto ONU-Liga Árabe para Siria, creada para seguir el caso sirio (BRICS, 2013b, pto. 26).

Antes de la realización de la *summit* de Durban, los asesores de seguridad nacional (NSA, por su sigla en inglés) de los cinco países se reunieron en Nueva Delhi a los fines de discutir diferentes temas del área de seguridad y defensa. Si bien con anterioridad se habían realizado diversas reuniones (tanto formales como informales) entre los miembros, estas se habían caracterizado por su irregularidad e intermitencia. La reunión del 11 de enero del 2013 se destacó por ser la primera *standalone* del BRICS en materia de NSA. En ella, los delegados debatieron sobre diferentes problemáticas referidas a las áreas de seguridad cibernética, terrorismo, piratería, como así también sobre los acontecimientos que estaban teniendo lugar en Medio Oriente y el Norte de África (Indian-NSA, 2013). En especial, discutieron sobre los casos de Siria, Libia y Malí.

En lo que respecta a Siria, según lo expresado por el NSA indio Shivshankar Menon (Indian-NSA, 2013), los delegados expresaron su preocupación por el deterioro del conflicto en ese territorio, como así también por los niveles de violencia alcanzados. Insistieron en la idea de que eran los «ciudadanos sirios mismos» quienes debían llevar adelante la resolución del conflicto y que la «comunidad internacional solo debía actuar como facilitadora del proceso». Un hecho que será de interés para las posteriores *summits* fue que los delegados NSA del BRICS discutieron sobre el aumento de la actividad terrorista y extremista en la región y sobre las probabilidades de que esa actividad comenzara a tener participación dentro del conflicto armado sirio (Indian-

NSA, 2013). Sin embargo, si bien el terrorismo como problemática general fue brevemente introducido en la *summit* de Durban, en la declaración no se realizó comentario alguno respecto a la relación entre el terrorismo y el conflicto sirio.

Vale mencionar que, con posterioridad a dicha *summit*, se realizaron dos reuniones importantes que son de interés destacar para el caso. La primera de ellas fue la reunión informal de cancilleres, en el marco de la 68ª Asamblea General de ONU en New York el día 26 de septiembre de 2013. La segunda, fue una nueva reunión de los NSA del BRICS en Ciudad del Cabo, el día 6 de diciembre del mismo año. Sobre esta última, cabe destacar que, si bien se discutió sobre el conflicto sirio, la prioridad temática estuvo centrada en el establecimiento de medidas conjuntas en relación con las áreas de seguridad cibernética y terrorismo. Además, los NSA acordaron establecer un grupo de trabajo en materia de seguridad cibernética para facilitar la cooperación y coordinación de medidas concretas entre los países (BRICS Post, 2013).

En lo que respecta a la reunión de cancilleres, se retoma tanto la agenda discutida en la cumbre de ese año como lo planteado en la reunión de NSA del 10 de enero, dando principal atención al conflicto sirio, las disputas palestino-israelíes y la problemática de seguridad cibernética (BRICS, 2013a). Con relación a Siria, los cancilleres insistieron sobre los principios de independencia, soberanía, unidad e integridad territorial para la resolución del conflicto, como así también a la cuestión humanitaria ya mencionada. Sin embargo, se introduce un nuevo elemento a la problemática: la utilización de armas químicas. Los cancilleres condenaron «fuertemente» el uso de tales armas (BRICS, 2013a) y celebraron el acuerdo marco para la eliminación de las armas químicas sirias desarrollado por Rusia y los Estados Unidos. Adicionalmente, celebraron la decisión del gobierno de la República Árabe Siria de adherirse a la convención sobre armas químicas y el compromiso de las autoridades de ese país de aplicar provisionalmente esa convención antes de su entrada en vigor y de la entrega de la lista inicial de armas. Reconocieron también la responsabilidad clave de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), quedando a la espera, de esta manera, de las decisiones de la OPAQ y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en apoyo del acuerdo marco. Como veremos, todo lo referido al uso de armas químicas será retomado por la cumbre de Fortaleza.

La Declaración de Fortaleza (Brasil), sexta *summit* (BRICS, 2014c) presentó unas carac-

terísticas especiales que la diferenciaron de las demás declaraciones firmadas hasta ese momento. En primer lugar, se trató de la primera declaración fruto de la segunda ronda de *summits* del BRICS. En términos formales, este documento buscó realizar comentarios de carácter general en relación con todas las *summits*, planes de acción y actividades realizadas por el grupo a lo largo del período 2009-2014 (BRICS, 2014c, pto. 6).

Por otro lado, y en lo que respecta al conflicto armado sirio, la Declaración de Fortaleza fue publicada en un año en el que el conflicto adquirió nuevas características socio-políticas que no se encontraban presentes con anterioridad. Tres son los aspectos que resultan de importancia considerar: el número de víctimas, los actores involucrados y la territorialidad del conflicto.

- *Número de víctimas.* Según el informe presentado por [Human Rights Watch \(2015\)](#), para agosto de 2014 la cifra de muertos en el conflicto había ascendido a más de 191.000. También, el informe resaltó que, en 2014, una cantidad aproximada de 7,6 millones de sirios se habían desplazado internamente y que 12,2 millones necesitaban asistencia humanitaria ([Human Rights Watch, 2015](#)). En lo que se refiere a desplazamientos hacia países fronterizos, hasta el 3 de septiembre de 2014, más de 3 millones de sirios habían sido o estaban en proceso de ser registrados en la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) en el Líbano, Jordania, Turquía, Irak y Egipto.
- *Actores involucrados.* El año 2014 fue clave en la reconfiguración de los actores involucrados en el conflicto, ya que representó la entrada en escena de tres nuevos conjuntos de actores. Por una parte, los yihadistas (compuestos por el Estado Islámico y por el Frente Jabhat al-Nusra –Al Qaeda en Siria–) marcaron el comienzo de una nueva radicalización del conflicto. Por otra parte, entraron en escena un conjunto de actores internacionales (divididos en dos conjuntos de Estados), los cuales se inclinaron hacia un lado u otro del conflicto, según los intereses locales en disputa. Esos actores eran: una coalición internacional (compuesta por EEUU, junto a Jordania, Baréin, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos), la cual confrontaría directamente a los grupos yihadistas, particularmente al Estado Islámico, y discutiría la legitimidad del régimen de al Asad, y Rusia, la cual no solo enfrentaría a los grupos yihadistas, sino también al conjunto de sectores opositores al régimen encabezado por el Partido Baaz ([Alba, 2016](#)).

- *Territorialidad del conflicto.* También en este punto el conflicto en el territorio se redefinió, en primer lugar, por la entrada en acción del Estado Islámico (EI). En junio del 2014, este realizó una ofensiva en Irak, ocupando el Norte del país, para luego realizar lo mismo en la zona fronteriza con Siria. El EI constituyó un califato, el cual tenía por base territorial áreas pertenecientes a Siria e Irak, y adoptó, para ello, como capital *de facto* la ciudad siria de Raqqa *de facto* la ciudad siria de Raqqa (Alba, 2016). Otro punto que reconfiguró la territorialidad del conflicto fue el levantamiento en armas del pueblo kurdo, tanto en el norte de Siria como en el límite sur con Turquía. En su lucha por reivindicaciones territoriales y culturales históricas, aprovecharon las condiciones político-sociales ofrecidas por el conflicto sirio, llegando a confrontar no solo al régimen de al Asad, sino también a Turquía y el EI.

En síntesis, y teniendo por base estas transformaciones en la naturaleza del conflicto, el posicionamiento del BRICS también se fue transformando, tornándose en uno cada vez más elaborado. Esto último se puede observar en el hecho de que el grupo dejó de expresarse respecto al caso sirio en torno a declaraciones abstractas como el pedido de paz, para pasar a posicionarse de forma más elaborada respecto a elementos particulares del conflicto, como el terrorismo y la utilización de armas químicas por parte del gobierno sirio. Veamos más detenidamente estos puntos.

A los fines de sistematizar el posicionamiento presentado por el BRICS en la Declaración de Fortaleza, firmada en 2014 durante la VI cumbre resulta de interés para el trabajo estructurar la información de la siguiente manera: 1) declaraciones recurrentes, 2) terrorismo y 3) armas químicas. Se opta por estos tres ejes debido a que constituyen los puntos temáticos centrales del caso sirio en torno a los cuales se estructura el posicionamiento del BRICS (BRICS, 2014c).

Declaraciones recurrentes. Dentro de este punto encontramos una serie de declaraciones y posicionamientos ya enunciados con anterioridad por el grupo en lo que se refiere al conflicto. En la Declaración de Fortaleza, el BRICS expresó una «profunda preocupación» respecto de los niveles de violencia y las violaciones a los derechos humanos que estaban teniendo lugar en Siria. El grupo entendía que la única forma de resolución posible del conflicto era «a través de medios pacíficos». Conforme a esto, se solicitó un cese al fuego por parte de los actores locales

involucrados (BRICS, 2014c, pto. 26 y 37). El diálogo y la reconciliación debían procurar el desarrollo de un proceso político inclusivo de transformación que tuviera en consideración a todas las partes involucradas. Esto último se debía realizar en el marco de lo establecido por la Resolución 2139 (CS/ONU, 2014a) del Consejo de Seguridad, permitiéndose, al mismo tiempo, el ingreso de las diversas agencias y organizaciones humanitarias a fin de que ofrecieran asistencia a todas aquellas personas que lo necesitaran (BRICS, 2014c, pto. 37). Todo lo anterior, debía ser procurado mediante el incondicional respecto a la independencia, integridad territorial y soberanía siria. Por último, el grupo destacó y acompañó el esfuerzo realizado por la Representación Especial Conjunto ONU-Liga Árabe para Siria, y la Representación Especial de la ONU a Siria (a cargo de Staffan de Mistura ³).

Terrorismo. Como temática este concepto ya había aparecido antes en las declaraciones. Sin embargo, en la Declaración de Fortaleza aparece por primera vez relacionado con el conflicto sirio. Por ende, la temática del terrorismo es abordada desde una doble dinámica: general y particular. En lo que a la perspectiva general se refiere, el punto 48 de la Declaración de Fortaleza solicitó a toda entidad que se «abstuviera de o evitara financiar, promover, proveer entrenamiento o dar apoyo a cualquier actor que tuviera como actividad especial realizar un accionar terrorista». Por otro lado, el BRICS entendía que Naciones Unidas era el organismo encargado de cumplir el rol central en la coordinación internacional de las acciones contraterroristas (BRICS, 2014c, pto. 37 y 48). Estas, a criterio del grupo, debían ser realizadas en acuerdo con las leyes internacionales y en el marco del respeto de los derechos humanos. Para ello, el BRICS se comprometió a implementar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorista y a contribuir en la rápida conclusión y adopción de una Convención sobre Terrorismo Internacional en el marco de la Convención Integral contra el Terrorismo Internacional de la AGNU.

Desde una dimensión particular del terrorismo, el BRICS condenó, específicamente, el terrorismo y el extremismo presentes en el conflicto sirio e interpeló a todas las partes involucradas para que contribuyeran a poner fin al terrorismo perpetrado por Al Qaeda, afiliados y demás

³Diplomático italo-sueco el cual se desempeñó como vicescanciller (2013) durante el gobierno de Mario Monti (2011-2013). Actualmente es funcionario de Naciones Unidas, y desempeñó durante 2014 y 2019 el cargo de enviado especial de la ONU a Siria. En dicha posición ya había sido precedido por Kofi Annan (ex-secretario general de las Naciones Unidas, 1997-2006) y Lakhdar Brahimi (ex-canciller de Argelia, 1991-1993).

organizaciones terroristas involucradas.

Armas Químicas. En agosto del 2013, EEUU denunció la utilización de armas químicas en el conflicto por parte del régimen de al Asad. La acusación derivó en una serie de amenazas por parte del país norteamericano, a los fines de legitimar una posible intervención militar estadounidense en el corto plazo y obligar a Siria a desmantelar tal armamento. El gobierno sirio accedió al desmantelamiento de su arsenal y a entrar en la Convención sobre Armas Químicas, medida celebrada por el BRICS en la Declaración de Fortaleza. El proceso de desarme fue llevado adelante conforme a lo establecido por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPCW, por sus siglas en inglés) y la Resolución 2118 (CS/ONU, 2013) del CSNU. Desde una visión más genérica, el grupo expresó también su condena a cualquier tipo de utilización de armas químicas en conflictos (BRICS, 2014c, pto. 37).

Todos estos elementos serán reafirmados por los cancilleres del BRICS en el contexto de la 69ª Asamblea General de la ONU (BRICS, 2014a), sin realizar mayores cambios a lo ya postulado. Cabe destacar que tanto en el trabajo de Cutrera (2020) como en los registros oficiales del BRICS (2014c, 2015a) se hace mención a la realización de dos reuniones por parte de los NSA a lo largo del año 2014. Sin embargo, no se han podido encontrar registros periodísticos, de cancillería o del BRICS que permitan dar cuenta de lo allí discutido.

En materia de estructura, la Declaración de Ufa (Rusia), séptima *summit* del BRICS, mantuvo los mismos elementos que la declaración anterior (BRICS, 2015f). Ahora bien, si se toman en consideración las siete declaraciones publicadas hasta el año 2015, se puede observar que la Declaración de Ufa representa, en su estructura formal, una extensión y complejidad no encontrada en las otras seis. Esto se debe, por un lado, a la gran cantidad de problemáticas de la agenda internacional incluidas en ese documento. Evidencia de ello es el hecho de que ciertas temáticas no fueron tomadas en consideración en sus términos más abstractos, sino que el grupo definió un posicionamiento más preciso en torno a cada una en particular. De esta manera, el conflicto en Medio Oriente fue desglosado en sus diferentes casos (por ejemplo, Siria, Irak, Israel-Palestina Afganistán, etc. (BRICS, 2015f, ptos. 36 - 42), definiendo para cada situación individual cuál era el posicionamiento del BRICS y cuáles fueron (de haber existido) las acciones adoptadas por el grupo.. Tales acciones no necesariamente fueron ejecutadas de forma

conjunta por los cinco países, sino que pueden haber existido algunas individuales, realizadas por uno solo de ellos. Sin embargo, el grupo dejó constancia en la declaración de que apoyaba lo realizado por el país en cuestión, lo que representa, en esencia, un apoyo institucional.

Por otro lado, desde un aspecto más formal de lo discursivo, la extensión, diversificación, tratamiento y presentación de las temáticas consideradas a la hora de publicar las declaraciones se fue transformando a lo largo de las siete declaraciones publicadas entre 2009 y 2015. No es un detalle menor el hecho de que la Declaración de Ekaterinburg, fruto de la I cumbre de jefes de Estado y de gobierno del BRICS del 2009, tenga una extensión de solo dos páginas (BRIC, 2009b), mientras que la Declaración de Ufa tiene una extensión de 43 páginas (sin tomar en consideración el plan de acción, el cual fue publicado como documento aparte) (BRICS, 2015f). La evolución formal de las declaraciones puede ser tomada como un indicador del interés del grupo en sistematizar las diversas posiciones del documento común, a los fines de que los actores que componen el escenario internacional tengan conocimiento de cuáles son las principales justificaciones que los miembros encuentran respecto a las diversas acciones que realizan en el plano internacional.

En lo que se refiere al caso sirio, la Declaración de Ufa profundizó una serie de posicionamientos ya desarrollados por la Declaración de Fortaleza. Por tal razón y a los fines de posibilitar la comparación en la lectura, se reproduce el mismo esquema utilizado para la Declaración de Fortaleza.

Declaraciones Recurrentes. Al igual que en las declaraciones anteriores, la de Ufa expresó una «profunda» condena hacia las violaciones de los derechos humanos realizadas en Siria (BRICS, 2015f, pto. 36). En ella se repite el posicionamiento según el cual la única forma de solucionar la guerra civil era a través de medios pacíficos, dando lugar a un diálogo que garantizara la representación de las aspiraciones de todos los sectores beligerantes. Ese diálogo debía ser establecido por medio del respeto a la independencia, la integridad territorial y la soberanía siria, y sin ningún tipo de precondiciones e interferencias externas. Sin embargo, existen en esta declaración unos principios nuevos (BRICS, 2015f, pto. 36):

- 1) Se solicitó la libre entrada a las diversas agencias humanitarias, conforme a lo establecido en las resoluciones 2139, 2165 y 2191 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

(CS/ONU, 2014a,b,e).

- 2) Se criticó todo tipo de politización de la ayuda humanitaria que pudiera ser realizada por cualquier actor internacional.
- 3) Se criticó «el continuo impacto negativo de las sanciones unilaterales en la situación socio-económica de Siria».
- 4) Se saludaron los pasos realizados por las diversas partes en conflicto. En este sentido, se apoyó a Rusia por haber organizado y realizado dos rondas de negociación entre las partes sirias en enero y abril del año 2015 (BRICS, 2015f, pto. 36).

Terrorismo. Esta temática fue desarrollada en tres puntos de la declaración y fue abordada como temática general y como caso particular, en lo que compete al conflicto en Siria (BRICS, 2015f, pto. 27, 37 y 38). Desde un punto de vista general, se realizó una profunda condena a todo tipo de terrorismo. Al mismo tiempo, los miembros del grupo entendieron que Naciones Unidas tiene el rol principal en la coordinación internacional de las diversas acciones contra-terroristas, con base en las leyes internacionales humanitarias sobre refugiados internacionales, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, alegaron que tanto los Estados como la comunidad internacional debían cumplir con las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad y con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo a los fines de combatir eficazmente esta amenaza. Por otro lado, si bien la ONU tiene el rol principal en la coordinación de las diversas acciones internacionales que busquen combatir el terrorismo, el BRICS entendía que son los Estados soberanos quienes tienen la responsabilidad primera de prevenir y contener la violencia terrorista que tiene lugar en los territorios nacionales sobre los que ejercen soberanía. Para finalizar, el grupo refrendó su compromiso con el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF, por su sigla en inglés) y el Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y, la Financiación del Terrorismo, y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva por medio de la intensificación de la cooperación en esta área como así también en las FATF regionales de cada país miembro del grupo (BRICS, 2015f, pto. 27).

En relación al abordaje particular del terrorismo, este posicionamiento fue desarrollado en tres puntos de la declaración. Lo expresado con relación a esta temática giró en torno a dos cuestiones: 1) crítica y preocupación respecto al aumento de la actividad terrorista en la región, a la cual el BRICS consideraba resultado directo del accionar de actores extremistas, como ISIS, el Frente Jabhat al-Nusra (Al Qaeda en Siria) y sus grupos terroristas asociados, y 2) enumeración de las resoluciones del CSNU, sancionadas en 2014 y 2015, que establecían los procedimientos a realizar para contrarrestar la amenaza terrorista. Tales resoluciones son: 2170, 2178 y 2199 (CS/ONU, 2014c,d, 2015a). Una de las acciones principales de lucha contra el terrorismo allí reconocidas era el combate de todo financiamiento (directo e indirecto) de ese tipo de actividad (BRICS, 2015f, ptos. 36 al 38).

Armas Químicas. Esta temática fue desarrollada en el punto 36 de la declaración. Allí se «condenó» todo uso de químicos tóxicos en Siria. Adicionalmente, allí se «celebraba» el proceso de desarme llevado adelante por el gobierno de ese país, conforme a lo establecido por la Resolución 2118 del Consejo de Seguridad (CS/ONU, 2013) y la Convention on the Prohibition of Chemical Weapons. El BRICS entendía que el éxito de dicho proceso radicaba en el compromiso y actividades realizadas por el Consejo Ejecutivo de la OPCW, el Consejo de Seguridad de la ONU, la misión especial en Siria de la OPCW/ONU y el gobierno sirio.

Vale mencionar que las especificidades del posicionamiento mencionado que se encuentran desarrolladas en la declaración de Ufa ya habían sido discutidas previamente en diferentes instancias deliberativas del BRICS. De hecho, dicha cumbre, en comparación con las realizadas entre 2009 y 2014, se caracterizó por organizar diversas instancias de reunión y espacios de deliberación de expertos, que permitieron preparar las declaraciones finales publicadas en Ufa. Tales reuniones del BRICS fueron: Diálogo sobre Política Exterior (15 de mayo); Viceministros de Asuntos Exteriores sobre la situación en Oriente Medio y Norte de África (22 de mayo); y Reunión de Asesores de Seguridad Nacional (26 de mayo). Tanto el Diálogo sobre Política Exterior como la reunión de los NSA discutieron los lineamientos generales mencionados previamente sobre lo que se refiere a la «soberanía, la resolución pacífica de los conflictos, la necesidad de combatir el terrorismo, el extremismo y el tráfico de drogas» (BRICS, 2015a). En efecto, el presidente Vladimir Putin, en su discurso inaugural de la reunión de los NSA, realizó

especial hincapié respecto al papel que los grupos terroristas y extremistas estaban teniendo en los conflictos en el MENA, por lo que llamó a prestarle una mayor consideración al asunto por parte del BRICS (Putin, 2015). En este sentido, Nikolai Patrushev, Secretario del Consejo de Seguridad Ruso, agregó que, gracias a las medidas adoptadas por organismos internacionales como el CSNU,

«se evitó una invasión extranjera en Siria, se destruyeron las armas químicas de Siria y se les impidió a los terroristas hacerse con agentes de armas químicas gracias a la posición fundamental de Rusia y China en el CSNU, que los otros países del BRICS apoyaron» (BRICS, 2015e).

Más allá de esto último, las especificidades del caso sirio fueron desarrolladas en profundidad dentro de la reunión de delegados especiales sobre el Medio Oriente y el Norte de África la cual fue realizada casi de manera concomitante a la reunión de los NSA. En la reunión sobre el MENA, los delegados expresaron su preocupación por las crisis internas surgidas en varios Estados de la región en esos últimos años. Abogaron firmemente por que estas crisis se resolvieran de conformidad con el derecho internacional y por medios pacíficos, sin recurrir a la fuerza ni a la interferencia externa, y mediante el establecimiento de un amplio diálogo nacional con el debido respeto a la independencia, la integridad territorial y la soberanía de los países de la región. Además, los participantes enfatizaron la legitimidad de las aspiraciones de los pueblos de la región a disfrutar de manera plena de sus libertades políticas y sociales en respeto a los derechos humanos.

En este sentido, los delegados expresaron el interés, compartido por los miembros del BRICS, en consolidar esfuerzos conjuntos a los fines de combatir las amenazas globales que representan el «extremismo violento y el terrorismo». Asimismo, hicieron hincapié en lo ya mencionado respecto a que las medidas de lucha contra el terrorismo deben tomarse sobre la base firme del derecho internacional, con auspicio de la ONU y su Consejo de Seguridad. Los participantes de la reunión apoyaron la iniciativa rusa de llevar a cabo en el CSNU un análisis exhaustivo de las causas que condujeron al estallido de la actividad terrorista en el MENA (BRICS, 2015c, par. 2). En el transcurso de la reunión, se subrayó el papel del CSNU como el organismo internacional que tiene la responsabilidad principal de mantener la paz y la seguridad

internacional. También se destacó que las intervenciones militares que no han sido autorizadas por ese organismo son «inaceptables e incompatibles» con la Carta de las Naciones Unidas.

Con respecto a Siria, los delegados expresaron su profunda preocupación sobre la continua violencia en el territorio, el deterioro de la situación humanitaria y la creciente amenaza del terrorismo internacional y el extremismo en ese país. Los participantes confirmaron su sólido apoyo a la soberanía e integridad territorial del país y la necesidad de una solución pacífica al conflicto, dirigida por los mismos sirios. También, pidieron renovados esfuerzos para una solución política y diplomática en Siria, a través de un amplio diálogo, sobre la base del Comunicado de Ginebra del 30 de junio de 2012, y sin ningún tipo de condicionamiento previo por parte de Estados u organismos externos. En este sentido, evaluaron positivamente las consultas intersirias, celebradas en Moscú en enero y abril de 2015, con la participación de delegaciones del gobierno de Siria y de grupos de la oposición, así como los esfuerzos del enviado especial del secretario general de la ONU, Staffan de Mistura, dirigidos a la reanudación del proceso de Ginebra (BRICS, 2015c, par. 5).

Al tiempo que condenaron el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, los miembros del BRICS llamaron a la unidad de los sirios, ante la amenaza que representa el terrorismo, e instaron a la comunidad internacional a cumplir estrictamente con todas las obligaciones, en conformidad con las resoluciones 2170 (2014), 2178 (2014) y 2199 (2015) del CSNU. Al manifestarse en contra del uso de armas químicas por cualquier persona bajo cualquier circunstancia, los países del grupo hicieron un llamado a la comunidad internacional a permanecer unida, mientras se estudiaban las acusaciones sobre el uso de gas cloro como arma en Siria, y destacaron la importancia de la cooperación continua entre la Secretaría Técnica de la OPAQ y las autoridades sirias (BRICS, 2015c, párr. 6 y 7).

Es de importancia destacar que el año 2015 marcará el establecimiento regular de las reuniones de oficiales y delegados especiales sobre el MENA. Estas seguirían la dinámica de reuniones anuales, todas ellas a realizarse previamente a las respectivas *summits*. De esta manera, los países miembros del BRICS dieron cuenta institucionalmente del interés que tenían sobre los acontecimientos que estaban teniendo lugar no solamente en territorio sirio, sino también en toda la región del MENA. La constitución regular del espacio de deliberación fue acordada

formalmente en el marco de la reunión realizada en Moscú el 22 de mayo del 2015 (BRICS, 2015c, par. 18).

Con posterioridad a la *summit* de Ufa, ese mismo año se realizaron dos reuniones, en las que se volvió a debatir la problemática: la reunión informal de cancilleres en el marco de la 70ª Asamblea General de la ONU (29 de septiembre) y el *Diálogo en Peacekeeping del BRICS* (11 de diciembre). En la primera de ellas se discutió en mayor profundidad la cuestión siria. Allí, las autoridades volvieron sobre los puntos mencionados tanto en la reunión sobre el MENA como en la *summit* de Ufa. Sin embargo, señalaron que

«las actividades terroristas de las organizaciones extremistas que controlan gran parte del territorio de la República de Irak y la República Árabe Siria representan una amenaza directa no solo para todos los países de Oriente Medio, sino también para toda la comunidad internacional. Los ministros reiteraron su fuerte condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y expresaron su convicción de que era necesario un enfoque integral para garantizar una lucha eficaz contra el terrorismo» (BRICS, 2015d, par. 8 - 9).

El 16 de octubre del 2016 tuvo lugar la cumbre de Goa, bajo la presidencia *pro tempore* de India.

Declaraciones Recurrentes. En el punto 14, el BRICS expresó su apoyo a todos los esfuerzos realizados a los fines de encontrar formas de resolver las crisis, en conformidad con el derecho internacional, los principios de independencia, integridad territorial y soberanía de los países de la región (BRICS, 2016). Se insistió en la idea de que todas las partes involucradas trabajaran por una resolución integral y pacífica del conflicto, teniendo en cuenta las aspiraciones legítimas del pueblo de Siria, a través del diálogo nacional inclusivo y de un proceso político dirigido por ese país, basado en el Comunicado de Ginebra del 30 de junio 2012 y en cumplimiento de las resoluciones 2254 y 2268 (CS/ONU, 2015c, 2016a) y 2268 (CS/ONU, 2016a) del CSNU para su plena implementación. Vale realizar algunos comentarios en relación con estas dos últimas resoluciones.

La Resolución 2254 refrenda, desde el Consejo de Seguridad, los procesos de negociación realizados en octubre y noviembre del 2015 entre los principales actores extranjeros que venían

interesándose en el conflicto armado sirio, en especial, Rusia y EEUU. Las negociaciones fueron realizadas en el marco de lo que se dio a conocer como *Grupo Internacional de Apoyo a Siria* (ISSG, por su sigla en inglés). Tras la serie de acusaciones cruzadas entre EEUU y Rusia en lo que respecta a las intervenciones armadas extranjeras en territorio sirio, ya fuera en favor del gobierno de al Asad o de la oposición, se precipitaron una serie de reuniones entre delegados rusos y estadounidenses en las que se concluyó en la necesidad de fijar criterios compartidos en la transición política siria. En esas reuniones participaron los siguientes países y organizaciones internacionales: China, Egipto, Francia, Alemania, Irán, Irak, Italia, Jordania, Libano, Omán, Qatar, Rusia, Arabia Saudita, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, EEUU, Liga Árabe, Unión Europea y ONU. La presidencia de esos encuentros fue compartida entre EEUU y Rusia.

El resultado final de las negociaciones del ISSG derivaron en un documento conocido como la Declaración de Viena (ISSG, 2015) del 14 de noviembre del 2015. Allí se manifestó:

- 1) Se asumió el compromiso de garantizar una transición política dirigida por y para Siria, basada en su totalidad en el Comunicado de Ginebra de 2012.
- 2) Se acordó apoyar y trabajar para implementar un alto al fuego en Siria a nivel nacional, el cual entraría en vigencia tan pronto como los representantes del gobierno y de la oposición dieran los primeros pasos hacia la transición bajo los auspicios de la ONU y sobre la base del Comunicado de Ginebra.
- 3) Se acordó la necesidad de convocar a representantes del gobierno sirio y de la oposición para establecer negociaciones formales bajo los auspicios de la ONU y con fecha límite del 1 de enero de 2016.
- 4) Se designó a un enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, a los fines de que decidiera quién debía representar a la oposición en esas negociaciones.
- 5) Se reiteró que el Estado Islámico de Irak y el Levante (Daesh), así como el Frente Jabhat al-Nusra y otros grupos terroristas señalados por el Consejo de Seguridad de la ONU debían ser derrotados.

- 6) Jordania accedió a contribuir, junto a representantes de la comunidad militar y de inteligencia, al desarrollo de criterios comunes en la identificación de grupos e individuos con posibles vínculos terroristas, con el objetivo de completarlo antes del comienzo del proceso político y bajo los auspicios de la ONU

En lo que respecta al cese al fuego, este fue logrado el 27 de febrero del 2016, de manera paralela a la realización de una serie de reuniones entre los diversos actores nacionales sirios e internacionales con relación a los pasos a seguir dentro del proceso de transición política. Para ello, se constituyó un grupo de trabajo de alto el fuego del ISSG, que se encargó de coordinar y controlar la implementación de esa medida. Todo ello fue refrendado por la Resolución 2268 del Consejo de Seguridad de la ONU (CS/ONU, 2016a).

Terrorismo. En la cumbre de Goa tuvieron lugar una serie de reflexiones interesantes sobre la problemática en cuestión y, específicamente, sobre Siria. Desde un punto de vista general, y en sintonía con lo expresado en años anteriores, el BRICS enunció su preocupación respecto a cómo la inestabilidad política y de seguridad en la región del MENA se había visto exacerbada por el terrorismo y el extremismo. Por ello, realizaron un llamado a la comunidad internacional a través de la ONU, la Unión Africana y socios regionales e internacionales a los fines de que continuaran su apoyo para abordar esos desafíos, incluidos los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo posteriores al conflicto (BRICS, 2016, pto. 20).

Un elemento interesante que se desprende de la declaración de Goa es la propuesta de realizar un «abordaje integral y holístico de la lucha contra el terrorismo». Según el BRICS, un enfoque de tales características significaba luchar contra el extremismo violento y controlar los procesos de reclutamiento, radicalización y movimiento de los terroristas, incluso de aquellos extranjeros, al igual que bloquear todas las fuentes de financiamiento del terrorismo, sea que provinieran de organizaciones delictivas dedicadas al lavado de dinero, al tráfico de drogas o a cualquier actividad delictiva en general. Adicionalmente, un enfoque integral y holístico se refiere al desmantelamiento de bases terroristas y a la lucha contra el uso de Internet (incluidas las redes sociales), así como de las últimas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), por parte de entidades terroristas. Al entender del BRICS, todas estas medidas debían respetar el derecho internacional y todo tratado de derechos humanos vigente (BRICS, 2016,

pto. 59).

En la declaración de Goa, el BRICS afirmó que el terrorismo, especialmente el Estado Islámico de Irak y el Levante (Daesh) y los grupos e individuos terroristas afiliados, constituían una amenaza global sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales. Al hacer hincapié en el papel central que jugaba la ONU en la coordinación de enfoques multilaterales contra este «flagelo», el BRICS instó a todos los países a llevar a cabo una implementación efectiva de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y reafirmó su compromiso de aumentar la efectividad del marco de lucha de la ONU. En relación con ello, los miembros del grupo convocaron a todas las naciones a trabajar de manera conjunta a los fines de acelerar la adopción de la Convención Integral sobre Terrorismo Internacional (CCIT) en la Asamblea General de la ONU. Al igual que en la declaración de Ufa, insistieron en que todos los Estados eran responsables de evitar acciones terroristas en sus territorios (BRICS, 2016, pto. 61).

Por último, los países del BRICS reafirmaron su compromiso con los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y, la Financiación del Terrorismo, y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva elaborados por la FATF. Al mismo tiempo, solicitaron una implementación «rápida, efectiva y universal» de la Estrategia Consolidada para Combatir el Financiamiento del Terrorismo, desarrollada por esa misma institución, incluida la implementación efectiva de su plan operativo. Con este fin, el BRICS proyectó intensificar su cooperación con el FATF y los organismos FATF regionales (FSRB, por su sigla en inglés) (BRICS, 2016, pto. 62).

En términos institucionales, vale mencionar que el 14 de septiembre del 2016 se realizó la primera reunión del Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo del BRICS. Con ello, los países miembros expresaban su interés en seguir profundizando la coordinación colectiva respecto a problemáticas como el terrorismo y el extremismo en términos de lo aquí denominado como deliberaciones propias del nivel tres (BRICS, 2016, pto. 60).

En lo que al abordaje particular del terrorismo en Siria se refiere, el BRICS expresó un claro rechazo al accionar de grupos terroristas como el Frente Jabhat al-Nusra y otras organizaciones identificadas por el CSNU. Para ello, los miembros se ampararon en las resoluciones del CSNU, en especial la 2254 y 2268. Un elemento interesante que vale destacar en este punto es que tanto

los acuerdos del ISSG (ISSG, 2015), como las resoluciones 2254 y 2268 establecían que el cese al fuego solo involucraba al gobierno sirio de al Asad y la oposición nacional local, pero no así a los actores terroristas y extremistas presentes en el territorio. Respecto a ellos, la Resolución 2254 reiteraba el llamamiento formulado en la resolución 2249, en la que se exhortaba a los Estados miembros de la ONU a prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos, específicamente, por el Estado Islámico de Irak y el Levante (Daesh), el Frente Jabhat al-Nusra y todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociadas a dichas organizaciones terroristas, así como otros grupos terroristas designados por el Consejo de Seguridad de la ONU y los que acordara el ISSG, de conformidad con su declaración del 14 de noviembre de 2015.

También incitaba a erradicar las bases de operación que dichas organizaciones terroristas habían establecido en partes importantes de Siria. Expresamente, en su punto 8 la resolución «hace notar que el alto al fuego mencionado no se aplicará a las acciones ofensivas o defensivas contra estas personas, grupos, empresas y entidades, conforme a lo dispuesto en la Declaración del ISSG del 14 de noviembre de 2015» (CS/ONU, 2015b, 2015c y 2016a)(CS/ONU, 2015b,c, 2016a).

Armas Químicas. Esta problemática fue discutida específicamente en relación con el terrorismo. El BRICS enfatizó la necesidad de iniciar negociaciones multilaterales para una convención internacional para la represión de los actos de terrorismo químico y biológico, incluso en la Conferencia de Desarme. En este contexto, acogían con beneplácito la oferta de la India de organizar una Conferencia en 2018 con el objetivo de fortalecer los canales de resolución internacional destinados a enfrentar el desafío del nexo entre las armas de destrucción masiva y el Terrorismo (BRICS, 2016, pto. 58).

Sobre este punto, vale recordar lo expresado en 2015 por el secretario del Consejo de Seguridad ruso, Nikolai Patrushev, respecto a que, gracias a los acuerdos alcanzados con las autoridades sirias y otros actores centrales del escenario internacional luego de las mediaciones rusas, se pudo lograr el desmantelamiento de la amenaza química como así también que esas armas cayeran en manos de terroristas y extremistas.

La declaración de Goa contó con una particularidad en la constitución del posicionamiento. Todas las reuniones deliberativas, ya sean ministeriales o de oficiales especialistas en la cues-

tión, tuvieron lugar antes de la cumbre. Las reuniones realizadas fueron cuatro y se ejecutaron en el siguiente orden: 1) Diálogo sobre Política Exterior (25–26 de julio), 2) Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo del BRICS (14 de septiembre), 3) Reunión de Asesores de Seguridad Nacional (15–16 de septiembre) y 4) reunión informal de cancilleres en la 71ª Asamblea General de la ONU (20 de septiembre).

El 4 de septiembre de 2017 se realizó la cumbre de Xiamen, China. Siguiendo el esquema propuesto, en ella la problemática fue abordada de la siguiente manera.

Declaraciones Recurrentes. Durante la reunión de delegados especiales del BRICS para Medio Oriente, los países miembros expresaron su preocupación por las crisis internas surgidas en varios Estados de la región en los últimos años. Abogaron «firmemente» por su resolución conforme a lo establecido en el derecho internacional y la Carta de la ONU, sin tener que recurrir para ello a la fuerza o a injerencias externas y manteniendo siempre un diálogo nacional amplio, con el debido respeto a la independencia, integridad territorial y soberanía de los países de la región. En el curso de la reunión, nuevamente se subrayó el papel del CSNU como organismo internacional que tiene la responsabilidad principal de mantener la paz y la seguridad internacional. También se enfatizó en que las intervenciones militares no autorizadas por el Consejo de Seguridad eran incompatibles con la Carta de la ONU e inaceptables (BRICS, 2017b, par. 1 and 3). Asimismo, los participantes destacaron la legitimidad de las aspiraciones de los pueblos de la región de gozar plenamente sus libertades políticas y sociales, como así también del respeto a los derechos humanos.

Estos principios generales fueron recuperados en la cumbre de Xiamen. En lo que respecta a Siria, los miembros reiteraron que la única solución duradera a su crisis era a través de un proceso político inclusivo «concebido y dirigido por Siria», que promoviera las legítimas aspiraciones del pueblo sirio y salvaguardara su soberanía, independencia e integridad territorial, todo ello en cumplimiento de la ya mencionada Resolución 2254 del CSNU (CS/ONU, 2015c). En ese sentido, realizaron un firme apoyo a las conversaciones de paz de Ginebra y al proceso de Astana (ver el párrafo siguiente), y celebraron con beneplácito la creación de zonas de desescalada en Siria, las cuales, a su entender, contribuyeron a reducir los niveles de violencia y generaron el impulso y las condiciones para un progreso significativo en las conversaciones

de paz, bajo los auspicios de la ONU (BRICS, 2017a, pto. 41). Además, expresaron su determinación de realizar esfuerzos renovados y comprometidos para encontrar una solución política y diplomática en Siria. En relación con ello, acogieron con satisfacción los esfuerzos del enviado especial del secretario general de la ONU, Staffan de Mistura, encaminados a la reanudación del proceso de Ginebra.

Vale mencionar que, en tales procesos, Rusia cumplió un papel central al facilitar todo lo que tuvo que ver con la realización de las reuniones, tanto de Ginebra como de Astana. El proceso de Astana fue el de mayor relevancia en 2017, ya que permitió que la oposición y el gobierno sirios comenzaran a negociar más detalladamente la transición política. Las reuniones fueron realizadas en Astana, capital de Kazajistán, ya que era entendida como un lugar neutral por todos los actores. Irán, Turquía y Rusia asumieron el compromiso de actuar como garantes del cese al fuego establecido por la Resolución 2254 (CS/ONU, 2015c) y así monitorear su pleno cumplimiento. Tanto esa mediación como los procesos de negociación iniciados en la capital kazaja fueron reconocidos y acompañados por la ONU, en específico por el Consejo de Seguridad, conforme lo expresa la Resolución 2336 (CS/ONU, 2016b).

Uno de los principales resultados de las negociaciones de Astana fue el memorándum firmado entre Irán, Turquía y Rusia a los fines de lograr una desescalada de los enfrentamientos armados en el territorio sirio. El plan consistía de cuatro zonas de desescalada, de las cuales la mayor de ellas incluía a la gobernación de Idlib, por un lado, y los distritos colindantes de las gobernaciones de Hama, Aleppo y Latakia. Las otras dos zonas restantes se establecieron en el noreste (controladas por los rebeldes de la gobernación de Homs y la Ghouta oriental, controlada por los rebeldes a lo largo de la frontera entre Jordania y Siria); y en el sur de Siria (específicamente, en las provincias de Duraa y Al Quneitra). En esas zonas, las operaciones de combate se interrumpirían a partir del 6 de mayo de 2017 y se preveía la suspensión de los vuelos de aviones militares; adicionalmente, se crearían las condiciones para el acceso humanitario, la asistencia médica, el regreso de los civiles desplazados a sus hogares y la restauración de la infraestructura dañada (Astana Process, 2017). El memorándum tenía vigencia por seis meses y podía prorrogarse automáticamente.

Por último, se destacaron los esfuerzos de los países del BRICS en proporcionar ayuda

humanitaria a Siria, se pidió continuar con la asistencia humanitaria y colaborar en la reconstrucción del país (BRICS, 2017b, par. 5).

Terrorismo. Desde una dimensión general de la problemática, los miembros del grupo comenzaron la Declaración de Xiamen deplorando los ataques terroristas en todo el mundo, incluidos los ocurridos en sus países, y condenaron al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometiera y quienquiera que lo realizara, destacando, al mismo tiempo, que no puede haber justificación alguna para ningún acto de terrorismo. Reafirmaron que los responsables de cometer, organizar o apoyar actos terroristas debían rendir cuentas según correspondiera. Al recordar el papel principal y la responsabilidad de los Estados en la prevención y la lucha contra el terrorismo, los miembros del BRICS destacaron la necesidad de desarrollar la cooperación entre las naciones de acuerdo con los principios del derecho internacional, incluido el de la igualdad soberana de los Estados y la no injerencia en sus asuntos internos. De igual modo, reafirmaron la solidaridad y la determinación del BRICS en lo que respectaba a la lucha contra el terrorismo, valorando con ello la 2ª Reunión del Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo del BRICS, celebrada en Pekín el 18 de mayo de 2017 (BRICS, 2017a, pto. 49).

Por otro lado, exhortaron a todas las naciones a adoptar un «enfoque integral» en la lucha contra el terrorismo, el cual debía incluir la lucha contra la radicalización; el reclutamiento; el movimiento de terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros; el bloqueo de las fuentes de financiación del terrorismo, incluida (por ejemplo) la delincuencia organizada mediante el blanqueo de dinero, suministro de armas, tráfico de drogas y otras actividades delictivas; el desmantelamiento de bases terroristas, y la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas, incluidas las redes sociales y demás tecnologías de la información y la comunicación. En esencia, en lo que se refiere a este punto, se recuperaron en su totalidad lo expresado en la declaración de Goa. Continuando con lo anterior, expresaron su compromiso de prevenir y contrarrestar la creciente difusión de narrativas terroristas, así como de abordar todas las fuentes, técnicas y canales de financiación del terrorismo. Realizaron un llamado a la implementación rápida y efectiva de las resoluciones relevantes del CSNU y los estándares internacionales del FATF en todo el mundo. Por su parte, ellos buscarían intensificar su cooperación con ese grupo

y con los organismos FATF regionales (BRICS, 2017a, pto. 50).

Por último, solicitaron a la comunidad global constituir una coalición internacional antiterrorista «verdaderamente amplia» y que apoyara el papel central de coordinación de la ONU en ese sentido. Insistieron en la idea de que la lucha contra el terrorismo debía llevarse a cabo de conformidad con el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional humanitario y de los refugiados, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, reafirmaron el compromiso del BRICS de aumentar la eficacia del marco antiterrorista de la ONU, incluso en las áreas de cooperación y coordinación entre las entidades pertinentes de esa organización, la identificación de terroristas y grupos terroristas y la asistencia técnica a los Estados miembros. De igual manera, solicitaron que la Asamblea General de las Naciones Unidas finalizara y adoptara rápidamente la Convención Integral sobre Terrorismo Internacional (CCIT, por sus siglas en inglés) (BRICS, 2017a, pto. 41).

En lo que a la relación particular entre terrorismo y el conflicto sirio se refiere, los miembros del BRICS, al tiempo que expresaron su condena «enérgica» respecto al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, pidieron a todos los sirios que «se unieran ante esta peligrosa amenaza» e instaron a la comunidad internacional a cumplir estrictamente con todas las obligaciones, en conformidad con las diversas resoluciones pertinentes del CSNU (BRICS, 2017b, párr. 6).

Armas Químicas. El grupo expresó una «enérgica condena» al uso de armas químicas por cualquier persona y bajo cualquier circunstancia, y «pidió» a la comunidad internacional mantener una unidad a la hora de abordar cualquier situación que involucre el uso o amenaza de uso de armas químicas. Destaca, a su vez, la importancia de la cooperación continua entre la OPAQ, su Secretaría Técnica y la ONU con las autoridades sirias (BRICS, 2017b, párr. 7).

En lo que respecta a la Declaración de Xiamen, previo a su realización, en 2017 se coordinaron dentro del BRICS seis reuniones específicas, dentro de las cuales se discutieron diferentes aspectos de la problemática. Estas fueron: 1) Enviados Especiales a Medio Oriente (11 y 12 de abril), 2) Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo, 3) Reunión formal de Ministros de Relaciones Exteriores del BRICS (18 y 19 de junio), 4) Diálogo de planificación de política exterior (20 y 21 julio), 5) Consulta de Expertos en Asuntos de Peacekeeping (25 de julio) y 6) 7ta Reunión de Asesores de Seguridad Nacional (27 y 28 de julio). Un punto interesante a destacar radica

en el hecho de que será a partir de 2017 cuando las reuniones de cancilleres del BRICS se establezcan bajo el formato de *standalone*. Es decir, a partir de 2017, se marca un paso más en la institucionalización del BRICS dado que los cancilleres, al crear un espacio de deliberación de similares características a los ya implementados por sus colegas ministeriales de otras áreas, expresaron su interés de continuar profundizando las dinámicas de cooperación de los países. Si bien es cierto que los cancilleres habían realizado reuniones de manera regular en el marco de las asambleas generales de la ONU, estas eran (y son) consideradas informales dado que se desarrollaron (y aún se desarrollan) al amparo de una tercera organización.

En 2018, el BRICS realizó su décima summit en la ciudad de Johannesburgo (Sudáfrica) el día 26 de julio. Previo a la summit, cuatro reuniones de oficiales del BRICS sirvieron de base para la discusión: 1) reunión de cancilleres y ministros de relaciones exteriores (4 de junio), 2) reunión de delegados del BRICS sobre la cuestión del MENA (19 de junio), 3) Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo (19 y 20 de junio) y 4) Reunión de Asesores de Seguridad Nacional (28 y 29 de junio). En lo que respecta a la problemática del conflicto sirio, esta fue abordada de la siguiente manera.

Declaraciones Recurrentes. Los miembros del BRICS reafirmaron su compromiso con una resolución política del conflicto en Siria, mediante un proceso político inclusivo concebido y dirigido por ese país que salvaguardara la soberanía, la independencia y la integridad territorial del Estado de Siria, en cumplimiento de la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad ([CS/ONU, 2015c](#)) y teniendo en cuenta el resultado del Congreso del Diálogo Nacional Sirio en Sochi, Rusia. Reiteraron su apoyo al proceso de Ginebra y a la mediación ofrecida por la ONU, así como al proceso de Astana, dentro de los cuales el BRICS consideró que se habían mostrado signos de avances positivos sobre el terreno, por lo que destacaron la complementariedad entre las dos iniciativas. Adicionalmente, reafirmaron su compromiso con una resolución pacífica en Siria, como así también su oposición a las medidas contrarias a la Carta de la ONU y a la autoridad del Consejo de Seguridad y que no contribuyeran al avance del proceso político. Los miembros del BRICS solicitaron que se redoblaran los esfuerzos a los fines de proporcionar la asistencia humanitaria necesaria al pueblo sirio, teniendo en cuenta las necesidades urgentes para su reconstrucción ([BRICS, 2018](#), pto. 46).

De lo anterior, se destaca el apoyo mostrado por el BRICS al proceso de diálogo realizado en Sochi. Este último se trató de una mediación entre representantes del régimen de al Asad y la oposición siria, la cual fue coordinada por Rusia. Allí también participaron Staffan de Mistura (en representación de las Naciones Unidas) y Turquía (como garante de los intereses de la oposición siria). Si bien el congreso se caracterizó por la turbulencia organizativa, tanto previa como en su realización misma, debido a una serie de disconformidades expresadas por los delegados de la oposición siria que viajaron a Sochi ([Turkish Foreign Ministry, 2018](#)), de él se obtuvieron una serie de acuerdos que definieron algunos pasos de importancia en lo que al proceso de transición política sirio se refiere. De entre ellos, vale destacar el llamado a constituir un comité constitucional que tuviera por objetivo la redacción de un borrador de constitución como una contribución a lo establecido en la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad ([Sochi Congress, 2018](#); [CS/ONU, 2015c](#)). Para ello, se armó una lista de 150 delegados, en la que Turquía (en representación de la oposición siria) aportó 50 nombres. Se acordó que era responsabilidad de los delegados especiales de la ONU crear el comité y seleccionar a los delegados que lo conformarían.

Terrorismo. Desde una dimensión general del terrorismo, el BRICS «deploró» los continuos ataques terroristas, incluso aquellos perpetrados en contra de algunos de sus países. Sus miembros expresaron su «condena» al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que fuera cometido y por quienquiera que lo efectuara. Instaron a realizar esfuerzos concertados para combatir el terrorismo bajo los auspicios de la ONU y sobre una base jurídica internacional «firme» y, además, expresaron su convicción de que era necesario un enfoque integral para garantizar una lucha eficaz contra el terrorismo. Enfatizaron en la «responsabilidad» de todos los Estados de prevenir el financiamiento de redes y acciones terroristas desde sus territorios ([BRICS, 2018](#), pto. 33).

En ese sentido, los países del grupo hicieron un llamado a la comunidad internacional para que se estableciera una coalición internacional «genuinamente amplia» contra el terrorismo, y que apoyara la función central de coordinación de la ONU. Recalaron que la lucha contra el terrorismo debía llevarse a cabo en conformidad con el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional humanitario y de los refugiados, los derechos

humanos y las libertades fundamentales. Además, reafirmaron su compromiso de aumentar la eficacia del marco antiterrorista de la ONU, incluso en las áreas de cooperación y coordinación entre las entidades pertinentes de la organización, como así también en la asistencia técnica a los Estados miembros, e hicieron un llamado para que la Asamblea General de las Naciones Unidas finalizara y adoptara rápidamente la Convención General sobre Terrorismo Internacional (CCIT) (BRICS, 2018, pto. 34).

Para abordar la amenaza del terrorismo químico y biológico, los miembros «enfataron» en la necesidad de iniciar negociaciones multilaterales sobre una convención internacional para la represión de los actos de terrorismo químico y biológico, incluso en la Conferencia de Desarme (BRICS, 2018, pto. 35).

Asimismo, expresaron su «firme creencia» de que los responsables de cometer, organizar o apoyar actos terroristas debían rendir cuentas. En este aspecto, «exhortaron» a todas las naciones a que adoptaran un «enfoque integral» en la lucha contra el terrorismo, que incluyera la radicalización, el reclutamiento, los viajes de combatientes terroristas extranjeros, el desmantelamiento de bases terroristas, el uso de Internet con fines terroristas y el bloqueo de fuentes y canales de financiación, por ejemplo, a través del crimen organizado, el blanqueo de dinero, el suministro de armas, el tráfico de drogas y otras actividades delictivas (BRICS, 2018, pto. 36).

En términos específicos, el BRICS destacó la importancia de la unidad en la lucha contra las organizaciones terroristas en Siria, en plena observancia de las resoluciones pertinentes del (BRICS, 2018, pto. 46).

Armas Químicas. En relación con este tema, los países del grupo reiteraron su condena «enérgica» al uso de armas químicas por parte de cualquier actor, para cualquier propósito y bajo cualquier circunstancia, y renovaron sus llamamientos para que se realizaran investigaciones exhaustivas, objetivas, independientes y transparentes de todos los presuntos incidentes (BRICS, 2018, pto. 46).

Por último, se encuentra la summit de Brasilia, realizada el día 14 de noviembre de 2019 en la ciudad brasileña de Brasilia. En lo que respecta al caso sirio, la declaración de Brasilia recuperó todo lo discutido previamente en las siguientes reuniones del BRICS: 1) reunión de delegados sobre la cuestión del MENA (4 y 5 de julio), 2) reunión de cancilleres y ministros

de relaciones exteriores (26 de julio), 3) Seminario del BRICS sobre estrategias para el contra-terrorismo (29 y 31 de julio), 4) Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo (1 y 2 de agosto), 5) reunión informal de cancilleres durante la 74ª Asamblea General de Naciones Unidas (26 de septiembre) y 6) Reunión de Asesores de Seguridad Nacional (17 y 18 de octubre). Las conclusiones de las reuniones se detallan a continuación.

Declaraciones Recurrentes. Con respecto a la situación en Siria, los miembros del BRICS reafirmaron su «firme» compromiso con la soberanía, independencia, unidad e integridad territorial del país. Manifestaron, además, su convicción de que no es posible una solución militar al conflicto y reafirmaron su compromiso de promover un «proceso político liderado por y para Siria», facilitado por la ONU y en conformidad con la Resolución 2254 del CSNU. Expresaron, también, su apoyo a la creación del Comité Constitucional, gracias a los esfuerzos de la ONU, los garantes de Astana y todos los Estados comprometidos en los esfuerzos para abordar el conflicto por medios políticos.

Además, el BRICS declaró estar «profundamente» preocupado por la situación humanitaria en Siria y por los riesgos de dispersión de terroristas. En relación con ello, expresaron su preocupación por el sufrimiento de las comunidades y minorías étnicas y religiosas vulnerables de ese territorio. En consecuencia, instaron a todas las partes a facilitar la ayuda humanitaria a los sirios en el país, sin ningún tipo de condicionamiento extranjero previo. Teniendo en cuenta la necesidad de proteger a los civiles en virtud del derecho internacional, acogieron «con beneplácito» en la declaración los esfuerzos por reducir la crisis en el noreste de Siria, en particular el memorándum de entendimiento firmado por Rusia y Turquía el 22 de octubre de 2019 (BRICS, 2019a, pto. 42).

Terrorismo. En relación con este aspecto, los países del grupo «condenaron» el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, sin importar la religión, nacionalidad o civilización a la cual esté asociado, y reconocieron a ese tipo de actos como «criminales e injustificables», independientemente de las motivaciones, lugares, tiempo y actores que los cometieran. El BRICS instó a realizar esfuerzos concertados para combatir el terrorismo, bajo los auspicios de la ONU y en conformidad con el derecho internacional. Simultáneamente, reconoció el papel principal de los Estados y sus autoridades competentes en la prevención y lucha contra este «flagelo» e

insistió en su convicción respecto a la necesidad de un «enfoque integral» para garantizar resultados efectivos. En relación con esto último, el BRICS expresó, nuevamente, la idea de que todos los Estados tienen la «responsabilidad individual y colectiva» de prevenir la financiación de redes y acciones terroristas, incluidas las desarrolladas en sus territorios. Del mismo modo, instó a una rápida conclusión y adopción de la Convención Integral sobre Terrorismo Internacional dentro del marco de la ONU. Enfatizando en la importancia de prevenir y combatir el financiamiento del terrorismo por medio de la implementación de las resoluciones relevantes del CSNU, el BRICS «dio la bienvenida» a la Resolución 2462 del CSNU (CS/ONU, 2019b). Por otro lado, y a los fines de hacer frente a la amenaza del terrorismo químico y biológico, los países miembros «hicieron hincapié» en la necesidad de iniciar negociaciones multilaterales sobre una convención internacional para la represión de ese tipo de actos, incluida la Conferencia de Desarme (BRICS, 2019a, pto. 20).

En la reunión de delegados del BRICS sobre el MENA, los países miembros expresaron su «preocupación» por los continuos conflictos en el Medio Oriente y África del Norte, al entender que estos socavaban la estabilidad y la seguridad en la región, proporcionando un terreno fértil para actividades terroristas o extremistas, y generando desplazados internos y grandes movimientos de refugiados y migrantes. Acordaron que los conflictos en la región debían ser abordados tanto a través de mecanismos políticos que incluyeran el «diálogo y la negociación» como de una perspectiva de desarrollo social y prosperidad para los pueblos que viven en las zonas en conflicto. También se opusieron al uso ilegal de la fuerza o la injerencia de poderes externos en la región (BRICS, 2019b, pto. 2).

En lo que a la relación entre terrorismo y el conflicto sirio se refiere, el BRICS solicitó a las partes sirias que permitieran la ayuda humanitaria sin obstáculos e implementaran plenamente un alto al fuego sostenible en la región de Idlib, el cual no incluía a los grupos y entidades terroristas designadas como tales por el CSNU. El grupo reafirmó las obligaciones internacionales de lucha contra el terrorismo en todas sus formas y destacó la importancia de la unidad para enfrentar a las organizaciones terroristas designadas como tales por el CSNU (BRICS, 2019a, pto. 20).

Armas Químicas. Respecto a esta problemática, el grupo destacó la importancia de la Con-

vención de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) para la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento, al igual que la destrucción, de ese tipo de armas como pilar del sistema de seguridad internacional. Los miembros subrayaron la necesidad de cumplir con la CABT y fortalecerla, incluso mediante la adopción de un protocolo que prevea, entre otras cosas, un mecanismo de verificación eficiente. Además, el BRICS reafirmó que la Convención sobre Armas Biológicas (BTWC, por sus siglas en inglés) es el instrumento fundamental para el control de armas biológicas y toxínicas y, en su opinión, sus funciones, incluso en lo que concierne al CSNU, no deben ser duplicadas por otros mecanismos. Por esa razón, los esfuerzos dirigidos a la resolución de problemas de implementación deben ser consistentes con la CABT (BRICS, 2019a, pto. 15).

Adicionalmente, los países miembros «reafirmaron» su apoyo a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y a la preservación de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) como instrumentos eficaces de desarme y no proliferación. Ante ello, «recalaron» la necesidad de que los Estados partes de la CAQ se mantuvieran unidos y entablaran un diálogo constructivo con miras a restaurar la «cultura del consenso» en la OPAQ (BRICS, 2019a, pto. 16).

6.2. Análisis contextual de las declaraciones (2011 – 2019)

Tomando por base lo trabajado en el punto anterior, se puede inferir que el posicionamiento del BRICS respecto al conflicto armado sirio se articuló bajo una doble lógica. La primera de ellas operó en términos de lo que al comienzo del capítulo se denominó como *conciliadora*. En cambio, la segunda, según principios articuladores denominados como *confrontativos*. Esto se debe, en primera instancia, a cómo se fue dando la evolución del conflicto a lo largo de los años 2011 a 2019, pero, también, a cómo los Estados fueron actuando en relación con el conflicto. Veamos en mayor detalle ambas lógicas.

Antes de comenzar con el análisis, cabe destacar una observación institucional que surge de la anterior sección. Como bien se mencionó en el capítulo 5, los espacios de deliberación en el BRICS han logrado diversificarse al punto tal de constituir cuatro niveles diferentes de

negociación, según los actores gubernamentales y no gubernamentales del grupo que participan en ellos. De esta manera, el BRICS no se refiere solamente a reuniones anuales de los jefes de Estado y de gobierno, sino también a un conjunto de reuniones y actividades que son llevadas a cabo por delegados gubernamentales y no gubernamentales que actúan de manera coordinada con el objetivo de constituir y cooperar en materia de posicionamientos comunes sobre diversos temas de la agenda internacional.

Si tomamos en consideración la problemática del caso sirio, podemos observar que, para el periodo 2011–2019, fueron diversos los espacios de deliberación que participaron en la constitución tanto de la agenda de seguridad del BRICS como de lo que al posicionamiento colectivo sobre el conflicto se refiere. En total, fueron siete los encuentros utilizados por los países miembros para discutir sobre las especificidades y generalidades del conflicto sirio: la cumbre de jefes de Estado y de gobierno, nivel 1; la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (MRE), nivel 2; las reuniones de consejeros de seguridad nacional (NSA), nivel 2; las reuniones del MENA, nivel 3; las Planificación de política exterior (FPP, por su sigla en inglés), nivel 3; las Grupo de Trabajo en Contra-terrorismo (CTWG), nivel 3; y el Diálogo Peacekeeping (DP), nivel 3 (figura 6.2).

Muchos de esos espacios de deliberación comenzaron de manera *ad hoc* y, con el tiempo, fueron consolidándose como reuniones especializadas y estables. El mejor ejemplo de ello lo representa la reunión de delegados NSA. Surgida entre las primeras reuniones ministeriales del BRICS, pero consolidada formalmente recién en el año 2013, da clara cuenta de cómo la agenda de seguridad, desde el comienzo, ha sido prioritaria para los países miembros. De los siete espacios mencionados, seis fueron creados durante el período de tiempo aquí considerado, sin mencionar que existen otros cuatro que, si bien no tuvieron participación directa en la construcción del discurso del BRICS en relación con el conflicto sirio, sí forman parte de los espacios que definen y contribuyen a la constitución de la agenda colectiva del BRICS en materia de seguridad, en especial de terrorismo y lucha contra el narcotráfico. Algunos de ellos son el BRICS Jefes de Agencias Antidrogas, nivel 3; el Expertos en la lucha contra el tráfico ilícito, nivel 3; el Grupo de Trabajo en Seguridad del Espacio Exterior, nivel 3, y el Grupo de Trabajo sobre Seguridad en el Uso de las TIC, nivel 3.

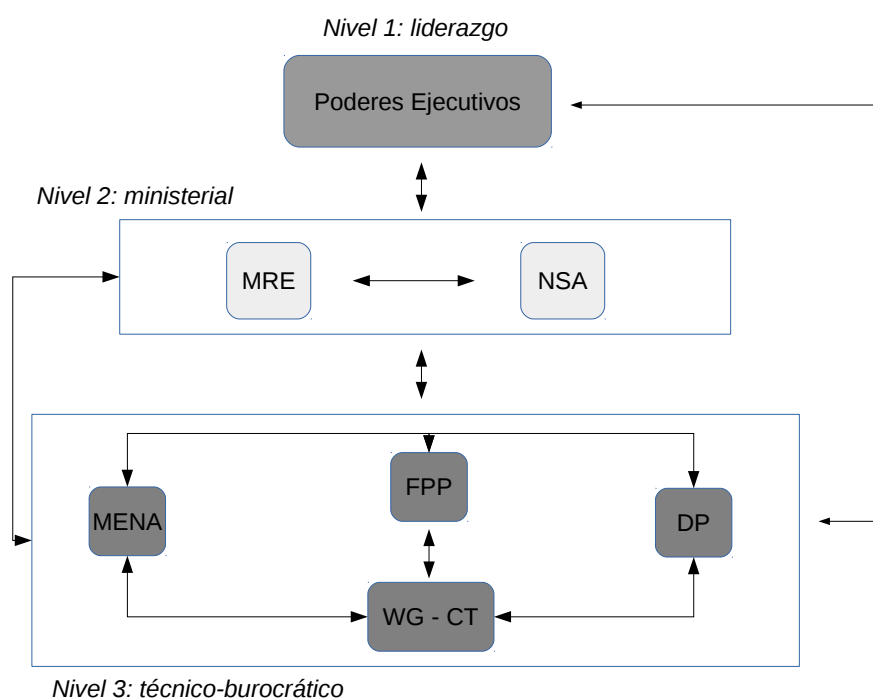


Figura 6.2: Esquema de interacciones entre los niveles deliberativos del BRICS en materia de seguridad para el caso del conflicto sirio (período 2011-2019) Fuente: Elaboración propia

En esencia, la diversificación institucional de estos espacios da cuenta de lo destacado en la conferencia de prensa realizada por Shivshankar Menon el 10 de enero del 2013 en Nueva Delhi, mencionada en el capítulo 5. Allí, el delegado NSA indio explicó cómo los diferentes delegados de los países miembros van coordinando entre sí para constituir espacios cada vez más técnicos y especializados sobre puntos de la agenda internacional que consideren prioritarios. Tan es así que, si bien muchos de estos espacios se constituyen en primera instancia como un pedido expreso por parte de los ministerios o poderes ejecutivos (niveles 1 y 2), con el paso del tiempo (y de las reuniones) las deliberaciones observadas en el nivel 3 adquieren una dinámica de funcionamiento propio, que les permite diferenciarse de las operaciones desarrolladas en los niveles 1 y 2.

Lo mismo se puede concluir con relación a los posicionamientos adoptados por el BRICS para el caso del conflicto sirio. Si bien la agenda de Sanya del 2011 incorpora a las *declaraciones*, por primera vez, temas referidos a la agenda de seguridad, con posterioridad, casi la totalidad de las premisas volcadas en esos documentos no serán otra cosa que los ejes centra-

les de un posicionamiento que ha sido discutido, desarrollado y deliberado, de manera previa, en instancias correspondientes al nivel 2, pero, principalmente, en reuniones ejecutadas en el marco del nivel 3 (por ejemplo, las reuniones del MENA).

En síntesis, el conflicto sirio no solo representa un interesante caso que permite estudiar el modo en que el BRICS constituyó hacia adentro una agenda propia, sino también observar cómo se dio la evolución institucional de los espacios de deliberación en materia de seguridad a lo largo de más de ocho años.

6.2.1. Discurso conciliador

El discurso *conciliador* del BRICS se trata de una narrativa estructurada en torno a preceptos tales como el hecho de que el conflicto sirio sólo puede ser resuelto por medios pacíficos, al tiempo que manifiesta una gran preocupación por el deterioro de la situación humanitaria en el territorio sirio (BRICS, 2011c, 2012b, 2013b, 2014c, 2015f). En este sentido, un claro ejemplo que permite ilustrar lo comentado hasta el momento es la siguiente cita:

«Respetando la independencia, la unidad, la soberanía y la integridad territorial de la República Árabe Siria, expresamos profunda preocupación por la violencia en curso en Siria, el deterioro de la situación humanitaria ante la creciente amenaza del terrorismo internacional y el extremismo en la región» (BRICS, 2015f, p.19 - 20).

El carácter conciliador de los argumentos esgrimidos por los países del BRICS en lo que respecta al caso sirio, a lo largo de todas las declaraciones firmadas durante el período 2011–2019, es evidente. Expresiones como «gran preocupación» (*«deep concern»*), «situación de deterioro humanitaria» (*«the deteriorating humanitarian situation»*) o «respeto por la independencia, unidad, soberanía e integridad territorial» (*«respecting the independence, unity, sovereignty and territorial integrity»*), representan no solo los ejes centrales de la postura conciliadora del BRICS, sino también los lineamientos ideológicos que definen y guían al grupo en lo que se refiere a la problemática.

En este sentido, un elemento político que permite comprender en mayor detalle el hecho

de que se defienda un posicionamiento conciliador de estas características surge de la lectura contextual de las declaraciones a la luz del programa de Naciones Unidas conocido como Responsabilidad de Proteger (R2P, por su sigla en inglés). En primera instancia, y como respuesta al ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, este programa es el resultado de sucesivas transformaciones legales en materia de derecho internacional en lo que concierne a la legitimidad y legalidad de las intervenciones extranjeras sobre conflictos políticos y sociales internos de cada país. Fue concebido en el año 2011 por los jefes de Estados miembros de la ONU, en el marco de la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS, por su sigla en inglés), como un instrumento de política internacional que permite tomar acciones colectivas rápidas y decisivas, a través del Consejo de Seguridad, a los fines de proteger a las poblaciones en cuestiones de genocidios, crímenes de guerra, depuraciones étnicas y crímenes de lesa humanidad, cuando los medios pacíficos resultaran inadecuados y las autoridades nacionales locales no lo hagan de manera manifiesta o no se encontrasen en posición de hacerlo.

El R2P representa la medida política, en materia de soberanía estatal, más importante realizada en los últimos 400 años dentro del escenario internacional, ya que reconoce en el cuerpo del Consejo de Seguridad de la ONU la posibilidad de autorizar intervenciones en algún país determinado ante cualquier caso en el que se considere que se encuentran en riesgo los derechos humanos de sus ciudadanos. En el año 2009, por medio de la Resolución 1894 (CS/ONU, 2009), el Consejo de Seguridad reafirmó los principios del R2P, con la creación, en el marco de las Naciones Unidas, de la Oficina para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. Los tres principios centrales, conocidos como *pilares*, de esta oficina son los siguientes:

- 1) Los Estados tienen la responsabilidad primaria de proteger a su población de genocidios, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y cualquier crimen que se realice contra la humanidad.
- 2) La comunidad internacional tiene la responsabilidad de proveer asistencia a cualquier Estado que lo exija en el desarrollo de una capacidad estatal que le permita proteger a sus poblaciones de genocidios, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y cualquier crimen en contra de la humanidad, como así también de ayudar a cualquier país que se encuentre ante una crisis o conflicto.

- 3) La comunidad internacional tiene la responsabilidad de tomar acciones decisivas y tempranas a los fines de prevenir y detener genocidios, limpiezas étnicas, crímenes de guerra y crímenes en contra de la humanidad cuando un Estado se encuentre manifiestamente incapacitado para proteger a su población.

Será recién durante la evolución de los acontecimientos políticos y sociales ocurridos durante la Primavera Árabe cuando se pongan en movimiento los mecanismos reconocidos por los principios de la R2P. El 17 de marzo del 2011, por medio de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad (CS/ONU, 2011b) ⁴, la R2P pasó de ser una idea abstracta a constituirse en un instrumento real en materia de política internacional, ya que se autorizó la intervención de la OTAN en territorio libio para que realizara «todo lo necesario» en pos de proteger a los civiles que se encontraban bajo amenaza en Bengasi.

En términos generales, a través de sus declaraciones, el BRICS manifestó que entiende que es responsabilidad primaria del Estado en cuestión la prevención o resolución del conflicto que está teniendo lugar en el interior de ese territorio. Sin embargo, la comunidad internacional puede ayudar o asistir al país en cualquier caso que este se encuentre incapacitado para prevenir o resolver un determinado conflicto interno. Al mismo tiempo, el BRICS rechazó abiertamente todo tipo de resolución de conflictos por medio de precondiciones o interferencias externas al país en cuestión. De esta manera, y en relación al caso sirio, los países del grupo consideraron que los actores locales involucrados en el enfrentamiento deben ser los principales encargados de encontrar puntos de encuentro que permitan concebir una transición consensuada hacia la paz, sin que haya intervención militar extranjera de ningún tipo. Paralelamente, las autoridades internacionales y demás Estados deben estar a disposición para brindar toda la ayuda considerada necesaria por las partes locales. Según se observa en la tabla 6.1, las afirmaciones citadas posibilitan observar cómo es expresado de forma explícita el posicionamiento del BRICS en torno a los pilares 1 y 2 de la R2P en lo que respecta al caso sirio.

Existen dos razones que permiten comprender el por qué de este posicionamiento del BRICS. Por un lado, todos y cada uno de sus países comparten el principio de la no intervención en asun-

⁴Si bien Sudáfrica votó a favor de la Resolución, una vez entrada en ejecución la intervención, dicho país criticó rápidamente la forma mediante la cual se estaba llevando adelante. Los demás miembros del BRICS se abstuvieron de votar ante la Resolución 1973.

<u>Citas en el marco del Pilar I de R2P</u>	<u>Citas en el marco del Pilar II de R2P</u>
<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>”Sostenemos que la independencia, la soberanía, la unidad y la integridad territorial de cada nación deben ser respetadas” (BRICS, 2011c, pto. 9).</i> ■ <i>”Los intereses globales se atenderán mejor al enfrentar la crisis a través de medios pacíficos que fomenten diálogos nacionales amplios que reflejen las aspiraciones legítimas de todos los sectores de la sociedad siria y respeten la independencia, la integridad territorial y la soberanía sirias” (BRICS, 2012b, pto. 21).</i> ■ <i>”Subrayamos que la cooperación internacional en esas rutas [el terrorismo] debe basarse en el derecho internacional, teniendo en cuenta que son los gobiernos soberanos los que tienen la responsabilidad principal de prevenir y contrarrestar las amenazas relacionadas con el extremismo violento” (BRICS, 2015f, pto. 27).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>”Hacemos un llamamiento a todas las partes para que permitan y faciliten el acceso seguro, completo y sin trabas inmediato a las organizaciones humanitarias a todos los que necesitan asistencia” (BRICS, 2013b, pto. 26).</i> ■ <i>”Hacemos un llamado a todas las partes para que se comprometan de inmediato a un alto el fuego, para detener la violencia y para permitir y facilitar el acceso inmediato, seguro, completo y sin obstáculos para las organizaciones y agencias humanitarias, en cumplimiento de la Resolución 2139 (CS/ONU, 2014a) del Consejo de Seguridad de la ONU” (BRICS, 2014c, pto. 37).</i> ■ <i>”Rechazamos la politización de la asistencia humanitaria en Siria y observamos el continuo impacto negativo de las sanciones unilaterales en la situación socioeconómica en Siria” (BRICS, 2015f, pto. 36).</i>

Cuadro 6.1: Ejemplos de declaraciones del BRICS respecto del Caso Siria según criterios del R2P (periodo 2011 – 2019). Fuente: elaboración propia en base a la revisión de las *Summits* de los años 2011 al 2019 (BRICS, 2011c, 2012b, 2013b, 2014c, 2015f).

tos internos de los Estados. Como se vio en el capítulo 4, dicho principio es central dentro de las escuelas tradicionales de política exterior de Brasil e India; mientras que para Sudáfrica, China y Rusia se expresa de manera más coyuntural, ya que depende de intereses puntuales que tengan tales países en el escenario internacional. No obstante, lo cierto es que todos los países del BRICS entienden que los asuntos internos de los Estados deben ser resueltos, en primera instancia, por los actores locales involucrados, respetando con ello tanto la autonomía como la soberanía de cada Estado.

Por otro lado, frente al desastre que implicó la intervención armada de las potencias de la OTAN en territorio libio, el posicionamiento presentado por los países del BRICS constituyó un claro discurso *contra-Occidente* en el sentido de que no se compartía la visión intervencionista impulsada por los países miembros de la OTAN respecto de la R2P. Ello se debió a la inestabilidad política (con posterioridad, derivada en guerra civil) acontecida luego del intervencionismo militar de la OTAN en territorio libio, que condujo a una división de Libia entre el este y el oeste

por medio de la constitución de dos gobiernos enfrentados, que actualmente se encuentran en pleno conflicto armado. Por ende, y al modo de ver del BRICS, la simple reducción del R2P a una herramienta política legitimadora y legal para la intervención militar había dado cabal muestra de que resultaba ineficiente a la hora de pensar la resolución de conflictos políticos y sociales de características como las experimentadas tanto en Libia y en Siria.

Todo lo anterior afirma la idea de que, si bien separados ya influían en el escenario internacional, los miembros del BRICS juntos pueden tener aún más influencia en los procesos de toma de decisión (Fonseca Jr., 2016). En este sentido, en el Foro Académico del BRICS se expresó que las naciones del grupo debían proporcionar una alternativa de liderazgo viable para las naciones en desarrollo. A fin de impulsar un papel significativo en los asuntos mundiales y más proactivo en la resolución de conflictos, el BRICS debía crear una plataforma de políticas y mecanismos de respuesta apropiados para el abordaje de las turbulencias políticas y sociales locales, regionales e internacionales (Saran et al., 2013). Por ende, el BRICS como proyecto busca ser representativo de una aspiración colectiva de influir y gestionar las instituciones de gobernanza política y económica global, de modo que reflejen las realidades económicas y demográficas actuales y no simplemente los acuerdos posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera, la idea del BRICS no es constituir un proyecto político alternativo que dispute la hegemonía estadounidense en el plano internacional, sino más bien atenuar el poder de EEUU por medio de un *soft balancing*. Es decir, el BRICS representa a un conjunto de países emergentes que buscan construir espacios propios que les permitan, con intereses e ideas colectivas y propias, incidir en el rediseño del orden internacional (van Ham, 2015; Fonseca Jr., 2016).

6.2.2. Discurso confrontativo

Como pudimos observar en la sección anterior, la entrada en escena de los grupos terroristas marcó un antes y un después en la evolución del conflicto sirio, haciendo que este adoptara para sí características socio-políticas nuevas que no se encontraban presentes hasta el momento, tanto en términos de número de víctimas como de actores involucrados y territorialidad del conflicto. En este contexto, podemos observar que las características del discurso conciliador, según se lo

ha caracterizado aquí, resultan inadecuadas para explicar el combate contra el terrorismo (como fenómeno general y como fenómeno particular) en Siria. Por el contrario, se observa para este caso la adopción de un posicionamiento *confrontativo*.

En términos específicos al caso, dicha lógica reconoce que existen otros actores no estatales que deben ser enfrentados en armas y, además, se reconoce la necesidad de *erradicar* la problemática, sin descuidar con ello lo establecido por las normativas internacionales. De esta manera, entendemos que se trata de un posicionamiento confrontativo debido a que, considerando lo establecido en las declaraciones posteriores al 2014–2015, el BRICS define al extremismo terrorista como una amenaza que debe ser combatida con el objeto de «darle un fin» («*putting an end to*»), teniendo como principales instrumentos lo sancionado en las Resoluciones 2170, 2178 y 2199 del CSNU (CS/ONU, 2014c,d, 2015a).

De esta forma, si consideramos el posicionamiento general del BRICS con relación al caso de Siria, podemos realizar la siguiente división respecto a las formas de resolución del conflicto, según los tipos de actores identificados:

- 1) *Actores sirios*: compuestos por el gobierno y la oposición; deben buscar solucionar sus diferencias por la vía pacífica del diálogo nacional, sin precondiciones e interferencias externas (BRICS, 2012: punto 21; 2013: punto 26; 2014: 37; 2015: punto 36).
- 2) *Extremistas-yihadistas*: deben ser combatidos tanto por las partes sirias anteriormente mencionadas como por la comunidad internacional, con el objetivo de poner fin a la amenaza terrorista extremista (es decir, Frente Jabhat al-Nusra e ISIS), que desestabiliza la paz, soberanía, integridad territorial e independencia de los países de la región de Medio Oriente. La lucha contra el extremismo yihadista debe ser realizada a través de lo reconocido en las Resoluciones 2170, 2178 y 2199 (CS/ONU, 2014c,d, 2015a), las cuales se refieren a la erradicación de todo tipo de fomento, promoción, y financiamiento de la actividad terrorista (BRICS, 2015f, pto. 27, 36, 37 y 38).
- 3) *Actores internacionales*: si bien es cierto que el BRICS en sus declaraciones interpela a la totalidad de los actores que componen el escenario internacional (en especial, a los Estados), en lo que respecta al caso sirio, los llamamientos suelen tener nombre y apellido.

Ya sea que muchas de las veces la interpelación es a países de la región del MENA (por ejemplo, Turquía o Irán) o a las potencias, principalmente a las que componen a la OTAN, la idea del BRICS es siempre la misma: la intervención de tales actores debe evitarse o reducirse a lo mínimo posible. Con ello, el grupo se refiere a la ONU, específicamente a su Consejo de Seguridad, como el principal organismo internacional de coordinación y cooperación. Adicionalmente, suelen hacer mención, en muchos de los casos, a organizaciones tales como la OPCW o la FATF, las cuales también deberían cumplir ese tipo de tareas.

Ahora bien, a partir del año 2016, este posicionamiento se vio acentuado luego de que el BRICS expresara en la declaración de Goa que el terrorismo era una problemática que debía ser abordada desde una perspectiva integral y holística. Ese enfoque significaba, por un lado, luchar contra el extremismo violento y controlar los procesos de reclutamiento, radicalización y movimiento de los terroristas, incluso de aquellos combatientes extranjeros; por el otro lado, bloquear todas las fuentes de financiamiento del terrorismo, sea que provinieran de organizaciones dedicadas al lavado de dinero, del tráfico de drogas o de cualquier actividad delictiva en general. Adicionalmente, un enfoque integral y holístico se refiere al desmantelamiento de bases terroristas y a la lucha contra el uso de Internet (incluidas las redes sociales) y de las últimas tecnologías de la información y la comunicación con fines terroristas. Todas estas medidas deben respetar el derecho internacional, como así también todo tratado de derechos humanos vigente (BRICS, 2016, pto. 59).

Para lo anterior, el BRICS se ampara en las resoluciones del CSNU ya mencionadas, en especial la 2254 y la 2268. Un elemento interesante que vale destacar en este punto es que tanto esas resoluciones como los acuerdos del ISSG (ISSG, 2015) establecían que el cese al fuego solo involucraba al gobierno sirio de al Asad y a la oposición, pero no así a los actores terroristas y extremistas presentes en el territorio. Respecto a ellos, la Resolución 2254 reiteraba el llamamiento formulado en la resolución 2249 (CS/ONU, 2015b), en la que se exhortaba a los Estados miembros de la ONU a que previnieran y reprimieran los actos terroristas cometidos específicamente por el Estado Islámico de Irak y el Levante (Daesh), el Frente Jabhat al-Nusra y todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociados con Al Qaeda o EI, así

como otros grupos terroristas designados por el Consejo de Seguridad con el acuerdo del ISSG, de conformidad con su declaración del 14 de noviembre de 2015, al tiempo que se erradicaban todas las bases y asentamientos terroristas establecidas en Siria.

6.3. Una agenda del BRICS que va más allá de lo económico

Desde un punto de vista general, en este capítulo se entiende que la estrategia teórico-metodológica propuesta permite comprender cómo, en el contexto internacional actual, los países emergentes desarrollan y crean con mayor regularidad espacios institucionales internacionales a los fines de establecer esferas de deliberación que les permitan fortalecer su posición internacional frente a las potencias o países centrales. Particularmente, el BRICS ha sido capaz de constituirse en una plataforma deliberativa que les permite a sus miembros pensar en la reforma del sistema internacional para convertirlo en uno más multipolar, deliberativo y representativo. Como se vio al comienzo del trabajo, la cooperación del BRICS fue diseñada, en primera instancia, en torno a temáticas correspondientes al área económico-financiera. Luego, producto de la experiencia y del *efecto confianza* generado intragrupo ante el manejo de la crisis, el BRICS decidió ampliar su cooperación hacia otras áreas de la agenda internacional. El caso sirio es un ejemplo de ello y fue central en el desarrollo de una narrativa BRICS de seguridad porque:

- 1) Al ser incorporado en el año 2011, el BRICS expresó su interés en que las problemáticas de seguridad fueran discutidas no solo en la agenda de las *summits*, sino también en la agenda institucional general.
- 2) Representó un paso más en la institucionalización en las dinámicas cooperativas del BRICS al crear un cuerpo deliberativo específico para la discusión sobre el MENA y la cuestión siria. Además, desde su incorporación, llegó a crear, entre 2011–2019, cuatro nuevos espacios deliberativos específicos dentro de los cuales discutir las particularidades del caso, como así también sus términos generales.
- 3) Es una problemática que ha sido desarrollada tanto en sus elementos específicos como en relación con otras problemáticas de seguridad, tales como el terrorismo, el extremismo y los cuerpos de paz de la ONU.

- 4) Representa el mejor caso para observar y estudiar no solo cómo son pensados los principios y el posicionamiento en materia de seguridad y defensa del BRICS, sino también cómo estos fueron concebidos desde las particularidades del caso sirio mismo.
- 5) Permite observar a toda luz cómo interactúan los espacios deliberativos del BRICS (en todos sus niveles) en lo que a construir una agenda (general y específica) respecta.

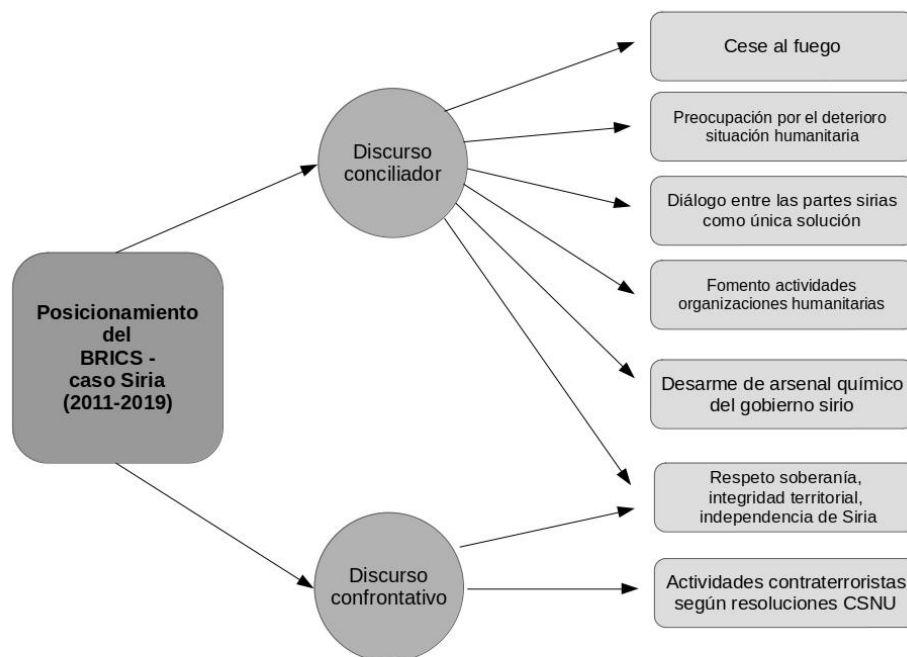


Figura 6.3: Síntesis posicionamiento BRICS – Caso Siria (2011 – 2019) Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en lo que se refiere al conflicto sirio en sí, y en contra de la posición construida sobre lo que aquí se define como bloque EEUU-Occidente, para el periodo 2011–2019, el BRICS constituyó una narrativa que encierra en su interior dos discursos, uno conciliador y otro confrontativo (ver figura 6.3). La consolidación del primero se dio a lo largo de todo el periodo mencionado; mientras que el segundo surgió a partir de la declaración de Fortaleza, como una respuesta a las transformaciones que se fueron percibiendo en el transcurso del conflicto sirio.

Con respecto al discurso conciliador, las acciones y declaraciones que comprende tienen que ver con: los pedidos de cese al fuego; la comprensión del diálogo nacional entre las partes

como única solución posible al conflicto, sin ningún tipo de intervención extranjera o precondiciones surgidas en el escenario internacional; el pedido de autorización y de colaboración para con las diversas organizaciones humanitarias que buscan prestar sus servicios a aquellos ciudadanos afectados por el conflicto; el pedido, seguimiento y control del desarme de armas químicas solicitado al gobierno sirio a partir del año 2013, y el constante pedido de respeto a la soberanía, integridad territorial e independencia de Siria. En lo referido al discurso confrontativo, comprende todas aquellas declaraciones y acciones establecidas en torno al terrorismo, tanto en su elemento general como en el particular. El BRICS entiende que esta es la principal amenaza en la región y debe ser combatida tanto por los países que se ven afectados en Medio Oriente (particularmente, Siria e Irak) como por la comunidad internacional entera, mediante las herramientas reconocidas por las leyes internacionales y por las resoluciones del CSNU ya mencionadas.

Conclusiones generales

7.1. Conclusiones Generales

El objetivo central de la tesis era reflexionar sobre qué circunstancias favorecen el surgimiento de la cooperación internacional entre actores. En otras palabras, si la cooperación internacional es el accionar conjunto de dos o más actores internacionales hacia la consecución de un objetivo o fin común, ¿por qué esta surge en algunos casos y en otros no? ¿Qué estrategias pueden adoptar los Estados a los fines de fomentar el surgimiento de la cooperación? ¿Qué conclusiones nos puede aportar la cooperación BRICS como caso de estudio?

Una serie de argumentos invitaban a pensar en la imposibilidad de contar con una *cooperación BRICS* en los términos que se la ha mencionado. En primer lugar, los lazos comerciales entre los países del BRICS, previos a la creación de la institución, no eran lo suficientemente estrechos. Históricamente hablando, los niveles de inversión mutua siempre se mantuvieron en niveles bajos; y lo mismo se puede decir respecto a la cooperación comercial y financiera. En segundo lugar, en términos de sistemas y valores político-culturales, los países del BRICS varían mucho entre sí. Todos ellos presentan diferencias en sus sistemas sociales, formas de gobierno, creencias y valores religiosos, así como en carácter e identidad nacional, por lo que no es sencillo pensar en una idea socio-cultural que los comulgue. En tercer lugar, los países del

BRICS encuentran restricciones ambientales externas dentro de la gobernanza internacional. En muchas áreas, los países miembros del BRICS están sujetos a la influencia directa o indirecta de los países desarrollados, lo que limita todo potencial comportamiento que busquen desplegar. Entonces, ¿por qué, pese a la existencia de condiciones contrarias, los países del BRICS decidieron cooperar entre sí?

En lo que a esta tesis respecta, se propuso que el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas entre los países BRICS fue el resultado de una combinación de factores, tanto endógenos como exógenos a los países miembros, que terminaron posibilitando dicho resultado. Como se pudo ver en los capítulos 3 y 4, los factores endógenos involucrados fueron los siguientes:

- 1) Los cinco países miembro presentaban características territoriales, demográficas y geopolíticas excepcionales que los convertía en actores de relevancia dentro del escenario internacional.
- 2) Se trataban de las máximas economías emergentes del siglo XXI, las cuales contaban con oportunidades únicas en términos de crecimiento económico, patrones de demanda global, tamaño de sus economías y movimientos de sus monedas.
- 3) Amparados en su *performance* económica como en la autopercepción como entidades representativas de los intereses regionales de aquellas regiones del planeta de las que son parte, los países miembros del BRICS han buscado individualmente reformar el régimen económico-financiero internacional a los fines de convertir las instituciones y organizaciones que lo componen en unas más multipolares, representativas y deliberativas.

No obstante, lo anterior no era suficiente para proyectar que Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica debieran constituir una institución conjunta que les permitiera coordinar en materia de política exterior. Si bien todos esos factores sugieren que entre los países en cuestión existieron puntos de encuentro susceptibles de actuar como una base de encuentro para posibles coordinaciones en el escenario internacional, en el capítulo 5 se pudo observar que de ello no se desprendía necesariamente que tales factores fueran causas suficientes por sí mismas para dar paso a una *cooperación BRICS*. Será recién durante el año 2008 que se comience a discutir

la propuesta de constituir un espacio de deliberación que involucrara a los primeros países del acrónimo.

Esto se debe a que, como factor exógeno que fue, la crisis económico financiera del año 2008–2009 fue una coyuntura crítica en la cooperación BRICS siendo que dicho evento no solo permitió pensar al concepto BRICS como una plataforma de acción conjunta en donde los cuatro países podían elaborar un posicionamiento coordinado en lo que a temáticas relacionadas con la gobernanza económico-financiera mundial respecta, sino también en la posibilidad de utilizarla de esa manera a los fines de facilitar y fortalecer la cooperación del grupo en otras áreas temáticas definidas como de interés.

Por ende, en el capítulo 5 pudimos observar que los resultados positivos de las tareas de cooperación económica generaron un sentimiento de confianza en el grupo que facilitó el pensar colectivamente en llevar adelante un proceso de institucionalización de la cooperación que fuera más allá de dicha área temática. A pesar de que con el pasar del tiempo las condiciones iniciales que propiciaron este accionar conjunto se fueron diluyendo hasta desaparecer, ello no afectó la confianza intra-BRICS creada. En consecuencia, a partir de ese momento la institucionalidad del BRICS comenzó a consolidarse cada vez más mediante un proceso de carácter técnico-burocrático a medida que diversos actores gubernamentales (ministros, actores nacionales y locales, etc.) de otras áreas específicas diferentes a la económico-financiera, comenzaron a ser integrados a la institución por medio del desarrollo de actividades propias (reuniones ministeriales, específicas, *working groups*, foros, etc.) (ver figura 7.1).

Como vimos en el capítulo 6, los países miembros utilizaron al BRICS con el objeto de construir una narrativa compleja en materia de seguridad la cual sintetizara los principales posicionamientos institucionales, en general, frente a temas de seguridad y, en específico, frente al caso sirio; ordenando así el comportamiento colectivo de los miembros. Sin embargo, existía una gran diferencia entre la ya creada narrativa económico-financiera del BRICS en comparación a esta nueva narrativa que se buscaba desarrollar.

Tal y como se observó en los capítulos 4 y 5, la narrativa económica del BRICS había sido construida en su totalidad de manera exógena sobre la base del estatus de economías emergentes definido por la Goldman Sachs (O'Neill, 2001, 2007b, 2011; Wilson and Purushothaman, 2003)

y que fuera materializado posteriormente con el desempeño económico-financiero demostrado por los países. De aquí que la crisis económico-financiera del año 2008-2009 actuara como catalizador en la apropiación colectiva de dicha narrativa por parte de los países miembros dado que sus intereses económicos internacionales se encontraban en clara línea con lo planteado por la agencia financiera; sin mencionar que experiencias pasadas (como el RIC o el IBSA) arrojaron buenas experiencias que hacían entender al BRIC(S) como una gran oportunidad para alcanzar sus intereses (económicos) particulares de manera cooperativa.

Sin embargo, la narrativa de seguridad del BRICS fue construida totalmente de manera interna. Si bien, el caso sirio actuó como un factor exógeno que catalizó el proceso institucional de construcción de una narrativa BRICS de seguridad, entre los países miembros existía un principio de acuerdo parcial respecto al estatus que tenían como países en materia de seguridad internacional, pero no así intereses similares en la materia (ver capítulo 4). Por esta razón, se tornaba imperativa la construcción de una narrativa que estableciera los posicionamientos compartidos, para poder así ordenar el comportamiento colectivo. Ante este objetivo, los países miembros procedieron a acelerar el proceso de creación de institucionalidad (ej. reuniones ministeriales, working groups, etc.) del BRICS ya que consideraban altamente positivos los resultados obtenidos hasta el momento. De aquí que en su conjunto el capítulo 6 permite comprender cómo es que se continuo desarrollando el proceso de institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS una vez desaparecidas las condiciones establecidas por la coyuntura crítica del año 2008/2009.

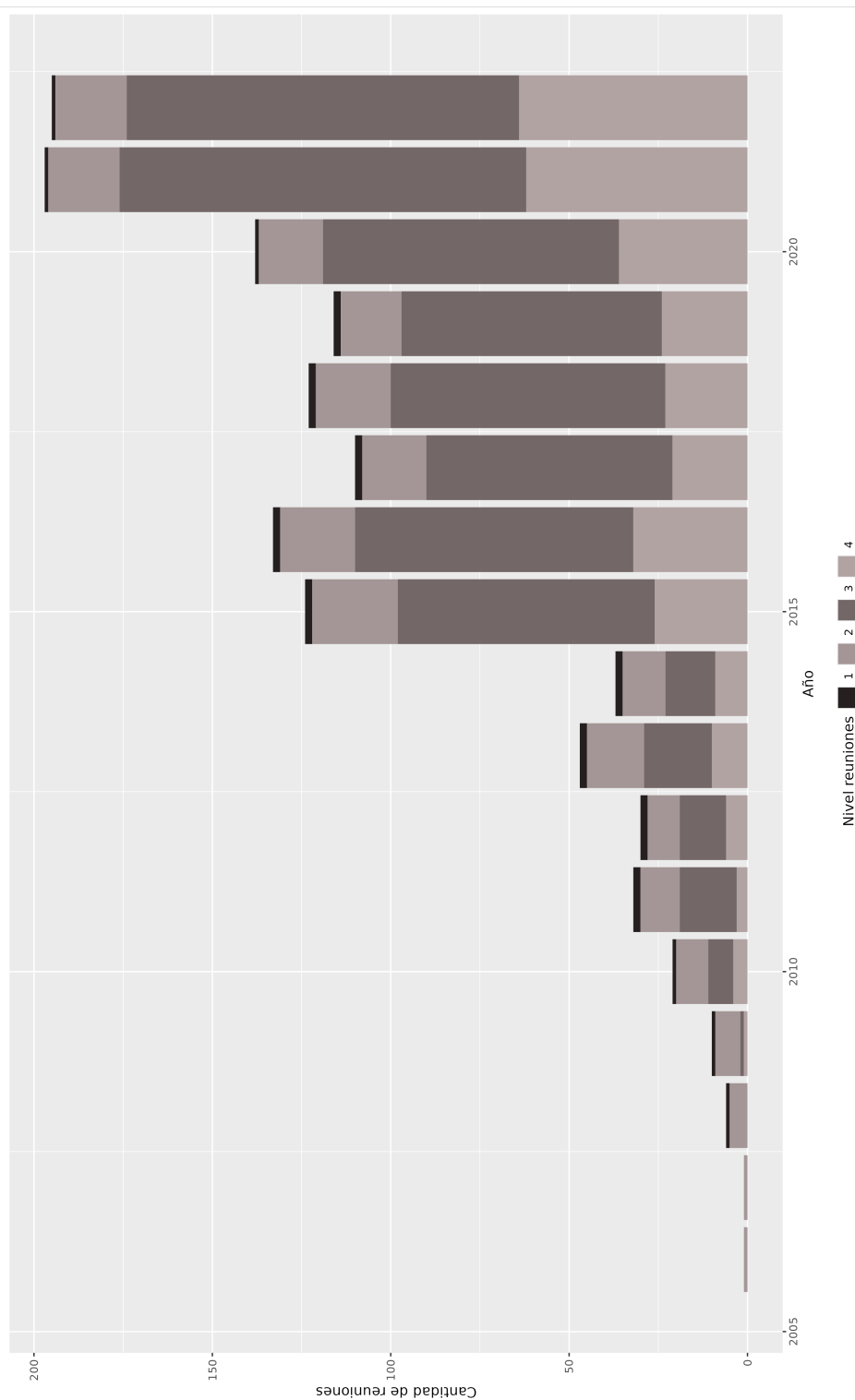


Figura 7.1: **Total de reuniones (formales e informales) realizadas por el BRICS según diversos ámbitos (período 2006-2022).** Fuente: elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.

En síntesis, esta tesis nos permite comprender cómo es que los países emergentes pueden utilizar ventanas de oportunidad generadas por el escenario internacional a los fines de crear

instituciones que les permitan institucionalizar dinámicas asociativas que aumenten los niveles de cooperación entre ellos. En este sentido, los países emergentes no sólo pueden apropiarse de narrativas construidas por otros actores, y transformarlas en el proceso, sino que también son capaces de diseñar narrativas totalmente propias en relación a temáticas diversas con el propósito de establecer posicionamientos compartidos que motiven hacia un comportamiento conjunto y cooperativo.

Por último, y a modo de conclusiones propositivas, consideramos que existen una serie de preguntas centrales a las que se enfrenta el BRICS, preguntas que no sólo marcan el camino de las próximas investigaciones a ser realizadas sobre el caso sino también en lo que a política internacional se refiere. Aquí entendemos que las mismas pueden ser ordenadas en tres grandes grupos: 1) BRICS, ¿contrahegemónico o reformador?; 2) ¿Cuáles son las aspiraciones del BRICS en el escenario internacional para el corto, mediano y largo plazo? 3) ¿Cuáles son los desafíos actuales que debe enfrentar el BRICS?. A modo de cierre de la presente tesis, a continuación se sugieren algunas reflexiones.

7.2. Futuras líneas de investigación sobre el BRICS

7.2.1. BRICS, ¿contrahegemónico o reformador?

En un momento en el que el orden global está convulsionado, el BRICS también se está constituyendo en una de las principales variables que provocan su transformación. El tamaño económico y político de los países BRICS no solamente es considerable en términos de política internacional sino que, también, se está desarrollando rápidamente como institución capaz de aumentar las probabilidades de lograr cooperación entre sus miembros; convirtiéndose así en una fuerza contra la que Estados Unidos, junto a otras potencias occidentales, advierte y sobre la que se pretende ejercer restricciones.

Hasta ahora, los países BRICS han estado aceptando *jugar* con las reglas internacionales vigentes. Sin embargo, existe un sentimiento latente en la arena internacional de que, a medida que su fuerza crezca, los países BRICS naturalmente buscarán hacer que las reglas internacionales les sean favorables, incluso de llegar a pensar en crear una situación de cambio de orden

mundial que sea totalmente diferente al vigente. Más aún, personalidades o académicos como Yuyan (2020) han llegado a comentar que este no solo es una necesidad sino también una responsabilidad del BRICS el asumir mayores roles internacionales.

Lo cierto es que, como se vio en la presente tesis, el BRICS no aspira a *sabotear* el actual orden económico internacional basado en reglas definidas como *liberales*. En todas sus cumbres, el BRICS ha enfatizado la centralidad que tienen instituciones globales como Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y el G20. En este sentido, los Estados miembros reconocen los beneficios de un orden internacional liberal basado en el estado de derecho. Una y otra vez, el BRICS ha reiterado la centralidad de la ONU en la gobernanza internacional. Incluso China y Rusia, los cuales son desde un plano doméstico críticos con el liberalismo político, reconocen el valor del libre comercio y la liberalización económica. En la Declaración de la Cumbre de Nueva Delhi (2021), el BRICS criticó el proteccionismo occidental, principalmente aquel que fuera impulsado bajo la administración Trump.

Por otro lado, el BRICS, en sí mismo, no promete ningún tipo de transformación revolucionaria del orden mundial, siendo que han demostrado ser modestos en sus ambiciones las cuales han estado orientadas a mejorar las condiciones relativas en la que sus miembros se encuentran actualmente en la arena internacional. Sin embargo, son la primera formación en treinta años en desafiar la estructura institucional construida desde el *Norte Global*. Es decir, si bien los Estados BRICS tienen fuertes compromisos con la manera actual de insertarse económicamente a las dinámicas económico-financieras del mundo, el BRICS han permitido pensar en la posibilidad de apertura de algunos espacios en el concierto internacional.

Ahora bien, una cuestión sobre la cual el BRICS sí se diferencia del orden liberal vigente refiere a cuestiones de soberanía, multipolaridad, no interferencia y no intervención en los asuntos internos de los Estados. La soberanía es apreciada por sus miembros, ya que, como se vio, sospechan de las intervenciones occidentales en su territorio o en sus *vecindarios*, con el pretexto de una intervención humanitaria. De aquí que, muchas veces, se comente sobre la existencia de una *paradoja* en el BRICS: *desafía el mismo sistema que quiere mantener*. Este dilema lleva al BRICS a deambular entre la rebeldía y el status quo; la *voz* (trabajar dentro del sistema actual) y las opciones de *salida* (trabajar por fuera del régimen actual).

Sea cual sea el caso, por lo pronto el BRICS ha desempeñado dos roles dentro del escenario internacional actual:

- *Mecanismo de cooperación entre los países emergentes.* Durante mucho tiempo, las economías desarrolladas no solo han estado dominando las reglas internacionales, sino también han colaborando por medio de la formación de bloques y otras alianzas con el objetivo de salvaguardar los intereses ya adquiridos. Por el contrario, los países en desarrollo han tenido poco que decir sobre los problemas mundiales, ya sea por su débil peso relativo individual o por sus incapacidades y dificultades colectivas para trabajar de manera coordinada. Como mercados emergentes que son, los países del BRICS representan una fuerza de relevancia que busca impulsar reformas en la gobernanza mundial, al tiempo que pretenden representar los intereses de los países en desarrollo en dichos procesos. El BRICS como institución ha proporcionado tanto una plataforma para la cooperación económica y comercial entre sus miembros, como así también un mecanismo a partir del cual los países en desarrollo podrían mejorar su voz en la gobernanza global. La formación del mecanismo cooperativo BRICS significa que los países emergentes ya no son *espectadores*, parafraseando a Lula, en la gobernanza global, sino que, más bien, se han convertido en participantes activos de la política internacional.
- *Plataforma de negociación entre las economías continentales emergentes.* Dado que los países miembros del BRICS abarcan los continentes de Asia, Europa, África y América del Sur, la institución se ha constituido en una plataforma de conexión óptima entre las regiones involucradas. Dichos países no solo tienen una influencia sustancial en sus respectivas regiones, sino que también pretenden representar los intereses de otros países en estas regiones, por lo que trabajan deliberadamente para ello. La cooperación entre los países BRICS ha mejorado enormemente los lazos políticos, económicos, comerciales y culturales entre estas regiones, convirtiéndose así en una de las plataformas de cooperación y consulta interregional más importantes de la comunidad internacional. A medida que el mecanismo cooperativo BRICS continúa desarrollándose, y gracias a su papel de liderazgo en la gobernanza económica regional, los países BRICS desempeñan un papel cada vez más importante en la cooperación e intercambios interregionales.

7.2.2. ¿Cuáles son las aspiraciones del BRICS en el escenario internacional para el corto, mediano y largo plazo?

A pesar de la influencias e interferencias mencionadas anteriormente, los países BRICS ya han creado las condiciones básicas para tonificar su participación en la gobernanza global gracias a la mejora continua de sus propias fortalezas y de las oportunidades creadas por el entorno externo. A su vez, cada vez más estos países están haciendo oír sus propias voces (colectivas) en la comunidad internacional y los niveles crecientes de cooperación intra BRICS han permitido disminuir las divergencias existentes entre algunos de ellos y, así, establecer intereses comunes. ¿Qué resta para las aspiraciones del BRICS de cara a los escenarios de corto, mediano y largo plazo?

Por lo pronto, los países aspiran a seguir potenciando las fortalezas económicas que los colocaron en escena (para algunos, nuevamente), por lo que los países del BRICS tienen el interés compartido de abordar colectivamente los desafíos presentados por el actual contexto económico financiero mundial. El avance de la globalización económica ha acelerado el flujo transnacional y la asignación de bienes, servicios, capital, tecnología e información y ha vinculado estrechamente las actividades económicas de países de todo el mundo. Sin embargo, la globalización económica, al mismo tiempo, ha traído riesgos y desafíos a muchos países y ha desencadenado una serie de problemas globales. Por ejemplo, es posible que los problemas económicos dentro de un país desencadenen una crisis financiera y económica global que cause enormes pérdidas a otras economías. Como los países BRICS aún se encuentran en la etapa de desarrollo, con sistemas económicos internos frágiles y políticas e instituciones económicas subdesarrolladas, son más vulnerables a la influencia y el impacto de otras economías. De aquí que el BRICS, como institución, sea vista por sus miembros como uno de los principales instrumentos a partir de los cuales *continuar por la senda del crecimiento*, tal y como lo pretendían [Wilson and Purushothaman \(2003\)](#).

Adicionalmente, los países del BRICS tienen el deseo común de continuar mejorando su estatus internacional y, consecuentemente, avanzar en la mejorar sus sus cuotas de poder dentro de la geopolítica global. Dado el actual esquema de gobernanza político-económico internacional, el BRICS entiende que EEUU y las demás potencias occidentales son los principales benefi-

ciarios del vigente orden internacional, mientras que la gran mayoría de los países emergentes y en desarrollo no tienen derecho a un trato justo ni a la oportunidad de ejercer una influencia acorde con sus propias fortalezas y debilidades. Por ende, los países miembros ven en el BRICS una plataforma a partir de la cual abogar y, efectivamente, reformar las principales instituciones internacionales que gobiernan actualmente la arena internacional.

En síntesis, todo ello es posible debido a que la cooperación de los países miembros ha operado sobre la base de tres consensos diferentes, consensos los cuales se han ido consolidando a medida que la institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS fueron teniendo lugar: *consenso estatus* → *consenso de intereses* → *consenso de identidad*.

En lo que se refiere al primer tramo del mecanismo consensual, dicha lógica se constituyó en la herramienta normativo-perceptiva central con la que se ha ido legitimando el proceso de ampliación y diversificación institucional del BRICS desde sus inicios, siendo que permitieron encontrar puntos de encuentro entre los cinco miembros a pesar de que en el escenario internacional eran constantemente identificados como países no sólo competitivos entre sí sino también por el hecho de presentar grandes asimetrías de escala y estructura entre sí. Los dos primeros consensos actuaron como factores ordenadores de aquellos principios endógenos a los países en materia aspiracional y de política exterior, siendo que el emergente e incipiente consenso de intereses le ha ido dando, a la luz de los resultados cooperativos percibidos colectivamente como positivos, legitimidad interna al BRICS.

La importancia de este mecanismo consensual radica en el hecho de que es el principal elemento legitimador del BRICS dados los bajos niveles de institucionalidad que presenta la institución en términos de supraestatalidad. De aquí que el aumento del sentimiento de confianza y el establecimiento de un consenso de intereses hayan permitido la diversificación temática del BRICS como así también su diversificación institucional en términos de canales informativos y deliberativos pero que, al mismo tiempo, al presentar un marcado carácter intergubernamental, y ante la ausencia de fuertes incentivos negativos y positivos que llamen a compeler a los actores ante una autoridad supraestatal, los Estados miembros hayan seguido cooperando. En otras palabras, este esquema de cooperación muestra un BRICS que promete estatus y fortalecimiento de intereses a los países en contextos de coincidencia, al tiempo que endeble en contextos de

desencuentro o negociaciones dificultosas.

Ahora bien, y en lo que se refiere al consenso de identidad, tanto los resultados cooperativos como los tipos de consensos mencionados ¿son factores suficientes como para generar una *identidad BRICS* que los amalgame? En términos generales, el BRICS cuenta con, al menos, un principio de simbolismo compartido con el cual no cuentan los países del G7, por ejemplo. Este remite al hecho de que, reforzados en la legitimidad que confiere la identificación externa realizada por una institución global como la Goldman Sach respecto al hecho de que el BRICS refiere a un grupo especial de países en desarrollo de entre el resto del Sur global, los miembros se han autodefinido a sí mismos no solo como actores regionales sino también como actores globales fundamentalmente diferentes de otras entidades en el *Sur Global*. Esto ha hecho que los cinco países del grupo se vean así mismos como los principales actores de entre los países en desarrollo y, por ende, el BRICS la plataforma central a partir de la cual potenciar dicha situación. El BRICS ha alimentado las ambiciones colectivas de sus miembros como los mayores protagonistas emergentes del mundo, al tiempo que escapaban al confinamiento y las dificultades de sus *vecindarios* geográficos inmediatos. ¿Esto es suficiente como para llegar a afirmar de que existe una *identidad BRICS* independiente, clara y diferente a otras experiencias internacionales que se puedan encontrar en el escenario internacional? Todavía hay muchos aspectos por acontecer y observar en este sentido.

7.2.3. ¿Cuáles son los desafíos actuales que debe enfrentar el BRICS?

En lo que a desafíos respecta, muchos son los que pueden ser enumerados, pero todos remiten a cuatro aspectos: a) la homogeneidad de intereses entre los Estados miembro; b) el aumento sostenido de la interacción entre ellos; c) el establecimiento de un sentimiento de confianza, y d) el desarrollo de una mayor capacidad institucional. Por un lado, en lo que a los puntos b) y c) respecta, el BRICS, como ya se vio, ha demostrado, desde su nacimiento, ser capaz de crear nuevos espacios de deliberación y de mantener en crecimiento constante sus áreas de trabajo. Mientras que, por otro lado, los puntos a) y d) son los que mayores desafíos les presentan a sus miembros.

Las dificultades para constituir una homogeneidad de intereses entre los países del BRICS

es un elemento que ha sido largamente discutido por la literatura especializada (Armijo, 2007). Por un lado, la diversidad de sus regímenes políticos (por ejemplo, el hecho de que Rusia y China son considerados como autoritarios, mientras que Brasil, Sudáfrica e India son clasificados como democracias); los cambios de gobierno experimentados (como el cambio de gobierno de Manmohan Singh por el de Narendra Modi en la India o la destitución de Dilma Rousseff en Brasil), y ciertas rispideces históricas entre los países miembros aún no resueltas (por ejemplo, el conflicto por Cachimira entre India y China) son entendidos como potenciales puntos de conflicto hacia el interior del grupo. Hasta el momento, tales puntos no han resultado disruptivos y los cinco miembros han logrado continuar por la senda de la negociación, a pesar de sus adversidades internas. Sin embargo, su riesgo sigue latente, ya que ninguno ha sido resuelto en su totalidad y, en ciertos casos (como el de la inestabilidad institucional brasileña o sudafricana), se ha observado una profundización. De aquí la importancia de que el BRICS proyecte su fortalecimiento institucional hacia dinámicas como las mencionadas por el delegado NSA indio, Shivshankar Menon, respecto de las coordinaciones y diálogos bilaterales que se pueden establecer dentro del BRICS con el objetivo de tratar problemáticas específicas a miembros concretos de la institución.

Por otro lado, se presentan desafíos en lo que a la mayor o menor capacidad de los Estados miembros de obtener los objetivos institucionales establecidos en el plan institucional originario respecta. Esta última variable se mide según su capacidad de profundizar el proceso de creación de institucionalidad mediante la creación/fortalecimiento de espacios institucionales de deliberación; sistemas institucionales de información, y un régimen institucional de incentivos (positivos y negativos).

En conjunto, estas tres dimensiones permiten a las instituciones canalizar diversos conflictos o eventualidades que puedan llegar a atravesarlas por medio de la constitución de consensos y dinámicas de cooperación. En lo que al BRICS refiere, si incrementa sus canales de información y deliberación, y logra constituir un régimen de incentivos más amplio que le permita superar rápidamente su estructura vigente, verá, por ejemplo, aumentadas sus probabilidades de resolución de conflictos vigentes entre algunos de sus miembros o de alcanzar los consensos necesarios para la profundización de diversas políticas, tales como el Nuevo Banco de Desarro-

llo.

Debido a que, hasta el momento, y más allá de las pequeñas transformaciones mencionadas anteriormente, los puntos a), b) y c) se han mostrado constantes, la observancia de un desarrollo institucional positivo, negativo o estancado en el grupo dependerá de cómo se sigan desarrollando los tres elementos institucionales referidos a la discusión, información e incentivos. En el corto plazo, se debe observar el modo en que se establecen los diálogos centrales en las cumbres subsiguientes, a los fines de identificar cuáles son las decisiones que se toman y cómo se evalúan las actividades desarrolladas hasta el momento respecto de lo planificado. En conjunto, ambas dinámicas permitirán apreciar si el BRICS es un sueño o una realidad.

Anexo epistemológico

8.1. ¿Qué es el eclecticismo analítico?: notas sobre la estrategia epistemológica general utilizada en esta tesis

En opinión de [Sil and Katzenstein \(2010\)](#), en el mundo social ocurren acontecimientos lo suficientemente importantes como para generar ventanas de reflexión respecto a las debilidades y limitaciones que presentan las teorías a la hora de explicar determinados fenómenos socio-político. En sus palabras, «con demasiada frecuencia, estas oportunidades se desperdician; porque con demasiada frecuencia levantamos puentes levadizos que protegen nuestros paradigmáticos castillos de arena en lugar de bajarlos para explorar cómo el viento y el agua han alterado el terreno fuera de los frágiles muros que hemos construido» ([Sil and Katzenstein, 2010](#), pág. xiii).

Es por eso que en esta tesis, frente a las características de nuestro objeto de estudio, consideramos que el mejor enfoque para su estudio debía partir de una estrategia sostenida en el eclecticismo analítico en lugar de circunscribirlo a un único marco de referencia. El eclecticismo analítico consiste en establecer conexiones, intelectual y prácticamente útiles, entre teorías que se encuentran relacionadas pero, normalmente, formuladas por separado. Se basa en un

conjunto pragmático de supuestos, que restan importancia a los compromisos epistémicos rígidos y se centra en las consecuencias de la reflexión teórica para dilemas y objetos de estudio concretos. En este sentido, desafía los límites analíticos derivados de supuestos paradigmáticos y se niega a dividir fenómenos sociales complejos con el único fin de hacerlos más manejables para un estilo particular de análisis paradigmático. En cambio, permite identificar dimensiones relevantes que tienen importancia para comprender el objeto de estudio en cuestión, además de que permite integrar observaciones empíricas e historias causales que se plantean en teorías a tradiciones de investigación separadas. De aquí que el objetivo central del eclecticismo analítico no sea sintetizar, subsumir o reemplazar teorías; sino, más bien, demostrar la relevancia práctica y las conexiones sustantivas entre teorías y narrativas construidas dentro de enfoques aparentemente irreconciliables.

Esto no significa que en la presente tesis se procure la homogeneización de teorías o que, en otras palabras, se niegue la inconmensurabilidad como un riesgo epistemológico siempre latente a la hora de realizar una *confrontación creativa* (Lebow and Lichbach, 2007) entre perspectivas a la hora de abordar una determinada problemática. Sin embargo, si creemos que la idea de inconmensurabilidad es más subyacente cuando se refiere a adoptar criterios uniformes para evaluar diversas teorías; pero no cuando se trata de integrar elementos de estas teorías para dar sentido a un fenómeno socio-político determinado. Además, dentro de las ciencias sociales, vale la pena señalar que las teorías dependen de referentes empíricos para operacionalizar conceptos, variables y mecanismos; por lo que estos referentes proporcionan un medio para ajustar e integrar características de teorías diferentes. De aquí que, al centrarnos en los indicadores sustantivos empleados para aplicar conceptos, es posible reconceptualizar y combinar parcialmente vínculos causales específicos extraídos de varias teorías.

En este sentido, el eclecticismo analítico no se basa en la idea de que la incorporación de elementos de diversas teorías proporcionará necesariamente una única respuesta *correcta* (Sil and Katzenstein, 2010). El compromiso con un enfoque ecléctico deja un amplio margen para el desacuerdo sobre la importancia de configuraciones particulares y los pesos relativos de diversas fuerzas causales en relación con un problema específico. La cuestión no es insistir en el consenso sobre cuestiones paradigmáticas, adoptando, así, mecánicamente una posición intermedia

entre perspectivas marcadamente opuestas. Más bien, se trata de garantizar que las comunidades académicas hablen entre sí cuando simplifican fenómenos complejos y dividen problemas socio-políticos de acuerdo con sus vocabularios teóricos y límites analíticos preferidos.

Una cuestión que vale la pena mencionar es que el eclecticismo analítico no es sinónimo de triangulación metodológica o métodos-múltiples. El eclecticismo analítico se centra en las construcciones teóricas que utilizamos para arrojar luz sobre la complejidad de importantes problemas sociales. Es decir, esta estrategia consiste en una práctica académica propensa a buscar relaciones conceptuales y metodológicas entre distintos tipos de estudios que se encuentran relacionados respecto a un mismo objeto de estudio, pero que normalmente lo analizan de forma aislada y separada. Ahora bien, es verdad que un diseño de investigación desde el eclecticismo analítico puede recurrir tanto a una estrategia multi-método como a la aplicación flexible de un único método, siempre y cuando, el mecanismo causal emergente tenga en cuenta elementos extraídos de diferentes teorías.

En términos prácticos, esto requiere una cuidadosa atención a los procesos que atraviesan diferentes niveles de análisis y trascienden la división que se presume existente entre factores materiales observables y factores cognitivos o ideacionales no observables. Los tratamientos actuales de los mecanismos causales difieren en cuanto a si son entidades intrínsecamente no observables, si deben repetirse en un rango determinado de contextos espacio-temporales y si su operación debe estar mediada por la cognición y el comportamiento de los individuos. Aquí simplemente observamos que diferentes concepciones de mecanismos reflejan diferencias fundamentales en ontología y epistemología, que inclinan a las teorías ligadas a teorías a centrarse en dominios particulares de la realidad y a privilegiar fuerzas causales cuyos efectos son más obvios en esos dominios. Esto puede ser apropiado para abordar cuestiones estrechamente definidas que se plantean para iluminar ciertos aspectos de la realidad social. Pero para los tipos de problemas abiertos en los que el eclecticismo analítico centra su mirada, sostenemos que una visión más amplia y flexible de la causalidad es indispensable para revelar esas relaciones ocultas y efectos de interacción complejos que tienden a eludir las investigaciones que usualmente abrevan en la idea de paradigmas.

Como se puede deducir de la figura 8.1, la investigación ecléctica considera las diferentes

formas en que los actores individuales y colectivos en la política social forman y persiguen sus preferencias materiales e ideales dentro de entornos determinados. También llama la atención sobre la manera en que los entornos externos influyen en la comprensión que tienen los actores de sus intereses, capacidades, oportunidades y limitaciones; y considera en qué medida los componentes materiales e ideacionales de estos entornos se reproducen o transforman como resultado de las diferentes preferencias de tales actores y de sus diferentes capacidades para actuar según esas preferencias.

De aquí que el eclecticismo analítico no se trata simple y llanamente de agregar variables. De hecho, el umbral entre reduccionismo y explicaciones legítimas no se resuelve sumando variables (Acuña and Chudnovsky, 2013). En esta tesis compartimos la idea de que no es verdad que, cuantas más variables, mejor explicación. Es más, todo enfoque y/o explicación deja de lado algunas variables ya que, de lo contrario, sería imposible el realizar explicación de tipo alguna. Por el contrario, el desafío se encuentra en el hecho de no dejar de lado aquellas variables necesarias para explicar nuestro objeto de estudio. En esencia, el reto es saber identificar cuándo es que hemos alcanzado un punto de suficiencia en el armado de nuestro modelo causal, y, esta tesis entiende, que el eclecticismo analítico provee herramientas en este sentido.

En síntesis, en este trabajo dejamos de lado el término de paradigma y optamos por el de teoría o perspectiva, entendiéndolos a ambos como sinónimos y que se refieren a un corpus categorial de conceptos, lógicas, mecanismos e interpretaciones que abordan aspectos relacionados a problemas considerados por ellos sustantivos dado que presentan una relevancia, tanto académica como práctica, que justifican estudiarlos. Específicamente hablando, esta tesis entiende que, dadas las particularidades de los procesos de institucionalización de dinámicas cooperativas encabezadas por países emergentes, el recurrir a la capacidad de accionar de los Estados, sin renunciar con ello a la temporalidad del fenómeno, permitiría identificar en qué sentido esos proceso se asemejan o distancian de los iniciados por países centrales. De aquí que el capítulo 2 tenga por objetivo dar cuenta de cómo es posible procurar un diálogo en la literatura neoinstitucionalista que permita estudiar las diversas relaciones factibles, teóricamente hablando, de ser construidas entre actores, instituciones y cooperación.

Para ello, se procede a dar atención a la multiplicidad, heterogeneidad e interacción de me-

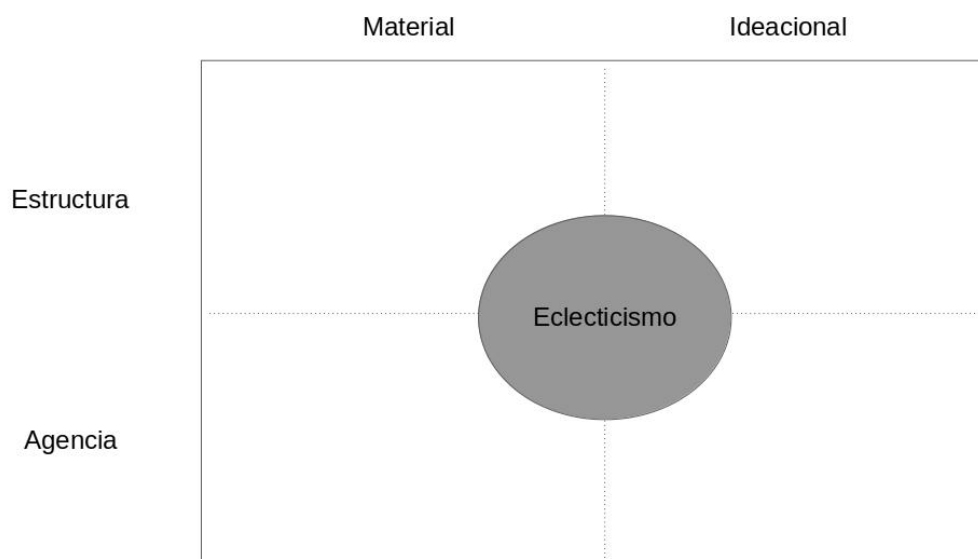


Figura 8.1: Posición del eclecticismo dentro de los *continuum* analíticos de estructura-agencia y material-ideacional Fuente: elaborado por Sil and Katzenstein (2010) según una adaptación de Sil (2000) y Wendt (1999).

canismos y procesos causales que generan fenómenos de interés para la literatura versada en el tema, y, en específico, en lo que a esta tesis resulta relevante problematizar en relación a la interacción entre actores, instituciones y cooperación. Retomando lo planteado en la figura 2.1, dicha relación es problematizada a través de la consideración de factores que dialogan tanto con el cuadrante estructura-material como agencia-material (ver figura 8.1). En términos teórico-generales, el capítulo 2 busca contribuir a este diálogo por medio de la identificación de las formas de relacionamiento entre las tres principales variables aquí identificadas, problematizando así cuáles son las debilidades y fortalezas que se pueden obtener de utilizarlas y ponerlas en diálogo. Por su parte, los capítulos 3 y 4 resaltan la importancia del papel jugado por los factores aquí denominados como endógenos, para luego pasar en el capítulo 5 a rescatar el papel jugado por los factores identificados por esta tesis como exógenos. Por último, el capítulo 6 nos permite abordar de manera complementaria al análisis general de la tesis cómo es que las

ideas y las instituciones pueden verse relacionadas. En específico, dicho capítulo nos permite estudiar cómo es que los países miembros han utilizado la *institución BRICS* a los fines de construir narrativas que legitiman y construyen consenso intragrupo en referencia a problemáticas internacionales de la agenda de seguridad. En términos de la figura 8.1, este capítulo viene a considerar el papel que jugaron (y juegan) dentro del fenómeno de interés aquellos factores que se encuentran comprendidos por los cuadrantes estructura-ideacional y agencia-ideacional.

En conjunto, entendemos que el abordaje ecléctico-analítico propuesto por la presente tesis permite alcanzar diversos objetivos teóricos: a) observar las diferentes formas en que los actores individuales y colectivos en la política mundial forman y persiguen sus preferencias materiales e ideales dentro de entornos determinados; b) llamar la atención sobre la manera en que los entornos externos influyen en la comprensión que tienen los actores de sus intereses, capacidades, oportunidades y limitaciones; c) como así también considerar en qué medida los componentes materiales e ideacionales de estos entornos se reproducen o transforman como resultado de las diferentes preferencias de esos actores y de sus diferentes capacidades para actuar según las mismas.

Anexo metodológico

9.1. Notas sobre la estrategia metodológica general utilizada

En lo que a estrategia metodológica general se refiere, la presente tesis se estructura en torno a un *estudio de caso* basado en la técnica del *trazo de proceso causal*.

Se entiende por estudio de caso al «estudio intensivo de una unidad con el propósito de entender un conjunto mayor compuesto por unidades similares» (Gerring, 2007, p. 341). Vale aclarar que la presente tesis define el término *unidad* como un fenómeno delimitado espacial y temporalmente, y la misma puede estar constituida por uno o varios casos de observación (Aguirre, 2016). En este trabajo llevaremos adelante un estudio de caso en el que la unidad de análisis es el BRICS en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2020. En este sentido, nuestra unidad de análisis está compuesta por un grupo de casos, pues cada país constituye uno de ellos, y nos interesa analizar la covariación en y entre los mismos a lo largo del tiempo, tomando en consideración sólo las características de los casos que son relevantes en términos teóricos. Debido a ello, y siguiendo en este sentido la tipología propuesta por Gerring (2004), la presente tesis será un estudio de caso tipo III, en el que la unidad primaria está dividida en subunidades que luego se someten a un análisis covariacional de modo sincrónico y diacrónico.

Por su parte, el trazo de proceso causal es una «técnica orientada hacia la búsqueda de

las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio (...) [cuyo] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas]» (Bennett, 2008, p. 705). Si bien es una metodología de amplia utilización en el ámbito de la Ciencia Política, el trazo de proceso causal está comenzando a ganar destacado terreno en el marco de las investigaciones realizadas en las Relaciones Internacionales como disciplina (Bennett and Checkel, 2015; Lebow, 2014; Bennett, 2013; Klotz and Prakash, 2008; Sprinz and Wolinsky, 2002).

Tal y como plantean Bril-Mascarenhas et al. (2021), todo *process tracing* se compone de dos elementos fundamentales: la entrada; y los posteriores distintos momentos. Tanto la entrada (el inicio del proceso de investigación) como los momentos (las distintas etapas de su desarrollo) pueden ser inductivos o deductivos. Para estos autores es irrelevante separar el proceso de rastreo causal en tipos, campos o variantes, siendo que es más útil plantear cuándo es que se privilegia un tipo de entrada en específico y cómo es que se da el proceso de iteración entre los momentos y la entrada. Esta tesis procedió a la articulación de *entradas* deductivas y *momentos* inductivos a los fines de elaborar la aproximación de sentido (ADS) que guía a esta investigación. De esta manera, se optó por una entrada deductiva a los fines de comenzar con la (re)construcción y prueba de las ADS o hipótesis presentes en la literatura para poder, así, identificar las implicancias observables de las mismas. Es decir, aquí se trató de deducir, a priori, ciertas implicancias empíricas de un mecanismo teórico antes de verificar si estas se observan en el registro empírico (Bril-Mascarenhas et al., 2021). Tal y como se vio en el capítulo 2, las ADS teóricas aquí en cuestión fueron presentadas como *niveles teóricos* en las figuras 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5.

Posteriormente, y a partir de la confrontación con la evidencia empírica, a los momentos deductivos le sucedieron momentos inductivos de elaboración teórica. Así, las ADS teóricas fueron ajustadas mediante un proceso iterativo en el cual una sucesión de relatos se fueron aproximando gradualmente hacia una narrativa finalmente juzgada como *plausible* y *persuasiva* (Bril-Mascarenhas et al., 2021; Yom, 2015); tal y como fuera presentado en la figura 2.6 del capítulo 2.

Por otro lado, y en línea con lo anterior, en esta tesis el resultado a ser explicado, mediante el trazo de proceso causal, es la cooperación entre los países del BRICS, cooperación la cual se analizó a partir de observar dos aspectos: (i) la congruencia en las interacciones de los países dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Asamblea de Naciones Unidas y el G20; y (ii) el desarrollo de posicionamientos políticos específicos de cooperación entre al menos dos países miembro en el periodo 2001 – 2019 frente a cuestiones o temáticas internacionales socialmente extendidas en las agendas económico-financiera y de seguridad. Adicionalmente, se estudio el desarrollo institucional del BRICS por medio de la reconstrucción de la secuencia en la que se dieron las interacciones entre actores claves de la política local de cada país miembro como así también mediante la identificación de indicadores relevantes para cada una de las dimensiones institucionales del BRICS. En conjunto este análisis no sólo permitió dar cuenta del proceso histórico del BRICS como espacio institucional, sino también cómo es que se fue dando el proceso de cristalización de diversas agendas hacia el interior de la institución; superando así la agenda económico-financiera inicial con la que nació el BRICS en primera instancia.

Vale mencionar que la operacionalización del proceso causal que en esta tesis se desarrolla parte de la premisa de identificar los factores, tanto endógenos como exógenos, específicos que emergieron durante el proceso de institucionalización de la cooperación del BRICS (2001 - 2020) con el objeto de estudiar, así, en qué medida estas han operado como mecanismos que delimitan el contexto de interacción del grupo ([Axelrod and Keohane, 1985](#)) e inciden con ello en la conducta de los actores hacia una mayor cooperación respecto del pasado ([Keohane, 1988](#)).

En lo que a las fuentes primarias se refiere, para la construcción de la base de dato en la que se relevaron, clasificaron y caracterizaron las reuniones realizadas por los países miembros del BRICS a lo largo del periodo 2001 – 2020, se tuvo en cuenta la documentación oficial publicada por la institución para el mismo periodo. Dicha documentación se presentaba ya sea bajo el formato de comunicados, acuerdos o documentos de trabajo conjunto emitidos por los diversos niveles de deliberación del BRICS en los que se suele registrar los actores, objetivos, alcances y decisiones de las reuniones en cuestión; como así también la mención a eventos realizados con anterioridad.

Así mismo, para la reconstrucción cronológica de los acontecimientos se tuvieron por fuentes primarias las memorias políticas de actores claves (ej. presidentes, cancilleres, delegados/as seniors, etc.) que tuvieron algún tipo de participación dentro del BRICS ¹; la ya mencionada documentación oficial publicada por la institución; como así también las notas de prensa publicadas por las respectivas cancillerías de los países miembros para el periodo 2001 – 2020. Adicionalmente, se tuvieron en cuenta las notas periodísticas publicadas por la prensa nacional de cada país miembros, pero principalmente aquellas publicadas por el portal BRICS information portal, el cual es sostenido por organizaciones de expertos de los países ² y por el BRICS Youth Expert Society.

Por el lado de las fuentes secundarias, los datos económicos, sociales y militares que aquí se presentan fueron obtenidos de bases de datos públicas disponibles en los sitios web del BM, la ONU, los institutos nacionales de estadística de los países miembros, el International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) y el Correlates of War (COW). Lo mismo acontece para las reuniones y votaciones del Consejo de Seguridad de la ONU, las cuales son mencionadas en el capítulo 5 y 6. En lo que a las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) se refiere, seguimos en este punto el trabajo desarrollado por Voeten (2013), siendo que su base de datos se encuentra totalmente disponible y de libre acceso por medio del paquete *unvotes* (Voeten, 2023). Vale mencionar que todas las bases de datos aquí mencionadas fueron trabajadas mediante el lenguaje R y su correspondiente programa RStudio ³.

En lo que al proyecto Correlates of War (COW) respecta, en la presente tesis se decidió optar por sus bases de datos no solo por causa de lo extensas que son las series temporales que involucran sus registros, sino también por el nivel de complejidad que encierra el índice CINC. CINC es la abreviación en inglés de *Composite Index of National Capability*, índice el cual forma parte de la base de datos denominada National Material Capabilities (NMC) del proyecto COW.

¹Entendemos que hubiera sido de gran riqueza para esta tesis el realizar entrevistas en profundidad con diversas de las figuras claves que intervinieron dentro del caso, pero lo cierto es que entendemos que el material recolectado suple y permite superar esta situación en gran medida.

²Las cuales son las siguientes: Institute for Applied Economic Research (Brasil), BRICS National Research Committee (Rusia), Observer Research Foundation (India), China Centre for Contemporary World Studies (China) y el Human Science Research Council (Sudáfrica).

³En lo que a la aplicación de dicho lenguaje a la Ciencia Política y Relaciones Internacionales se refiere, se recomienda la lectura de Urdinez and Cruz Labrín (2021)

Para dicho programa, *poder* es la capacidad de una Nación para ejercer y resistir la influencia tanto del contexto como de los demás actores internacionales, capacidad la cual es una función de muchos factores, entre ellos las capacidades materiales de un país ([Greig and Enterline, 2021](#)). El poder y las capacidades materiales no son idénticos pero, dada su asociación, es esencial que se trate de definir este último en términos operativos para comprender el primero. El proyecto selecciona indicadores demográficos, industriales y militares como las medidas más efectivas de las capacidades materiales de una Nación. Estos tres indicadores reflejan la amplitud y profundidad de los recursos que una nación podría aportar en caso de disputas militarizadas. Dentro de estas tres grandes categorías, los principales *proxys* que se definen a los fines de poder construir el índice en cuestión son:

- Proporción de la población total del país respecto al total mundial.
- Proporción de la población urbana del país respecto al total mundial.
- Proporción de la producción de hierro y acero del país respecto al total mundial.
- Proporción del consumo de energía primaria del país respecto al total mundial.
- Proporción del gasto militar del país respecto al total mundial.
- Proporción del personal militar del país respecto al total mundial.

La puntuación del CINC agrega los seis componentes individuales de las capacidades materiales nacionales en un valor único por Estado-año. El CINC refleja un promedio de la participación de un Estado en el sistema total de cada elemento de capacidades en cada año, ponderando cada componente por igual. Al hacerlo, el CINC siempre oscilará entre 0 y 1. En consecuencia, 0.0 indicaría que un Estado tenía el 0 % del total de capacidades presentes en el sistema en ese año, mientras que 1.0 indicaría que el Estado tenía el 100 % de las capacidades en un año dado (y, por definición, que todos los demás Estados tenían exactamente 0 % capacidades en ese año).

Para una mayor discusión sobre la base de datos mencionada, como así también de sus indicadores, se recomienda la lectura en profundidad del documento publicado por [Greig and](#)

Enterline (2021), siendo que allí ellos presentan en mayor detalle la terminología y definiciones de cada indicador, técnicas de recolección de datos, problemas e irregularidades, y datos procedimentales sobre su manipulación.

Por último, y en lo que a la forma de recolectar y buscar evidencia empírica se refiere, en la presente tesis se tomó por la estrategia propuesta por Collier (2011), entendiendo que, a los fines de caracterizar un mecanismo causal, debemos ser capaces de identificar los pasos claves del proceso en cuestión, lo que, a su vez, permite realizar un buen análisis del cambio y la secuencia dentro del mecanismo que se pretende abordar. Para ello Collier (2011) propone realizar cuatro tipo de *pruebas* a cada uno de los pasos del mecanismo para poder así dar cuenta de si los mismos están presentes o no. Estas pruebas son: *straw-in-the-wind*, *smoking-gun*, *hoop*, *doubly decisive*.

- *Straw-in-the-wind* (o *paja en el viento*, por su traducción al español) son pruebas empíricas que no proporcionan un criterio necesario ni suficiente para aceptar o rechazar una hipótesis, pero debilitan ligeramente las hipótesis rivales dado que es evidencia empírica que permite percibir si la hipótesis o ADS sugerida está yendo en el camino explicativo correcto (Collier, 2011).
- *El hoop test* establece un estándar más exigente que el mencionado en el punto anterior. La hipótesis o ADS en cuestión debe *saltar el aro* para permanecer bajo consideración teórica, pero pasar la prueba por sí mismo no la afirma. En este sentido, aunque no arroja un criterio suficiente para aceptar la explicación propuesta, establece un criterio necesario. Las pruebas de aro no confirman una hipótesis, pero pueden eliminarla. En comparación con las pruebas de *paja en el viento*, pasar las pruebas de aro tiene una implicación más fuerte para las hipótesis rivales: debilita levemente su plausibilidad, sin excluir la posibilidad de que estas puedan seguir siendo relevantes (Collier, 2011).
- Tal y como lo plantea Collier (2011), la metáfora de una *smoking-gun* (o *pistola humeante*, por su traducción al español) transmite la idea de que un sospechoso, el cual es sorprendido sosteniendo una pistola humeante, se presume culpable de un crimen realizado. Sin embargo, esto no quiere decir que, necesariamente, la persona que se encuentra en

posesión de una pistola humeante no pueda ser inocentes. En otras palabras, este tipo de pruebas proporciona un criterio suficiente pero no necesario para aceptar la inferencia causal que se pueda proponer.

- Las pruebas *doubly decisive* proporcionan un fuerte *apalancamiento* inferencial que confirma una hipótesis y elimina todas las demás en un solo movimiento. En este sentido, estas pruebas cumplen con el estándar necesario y suficiente para establecer la causalidad que se pretende probar. Como bien lo expresan Collier (2011) y George and Bennett (2005), pruebas individuales que logren este cometido son raras de encontrar en las ciencias sociales. Sin embargo, ello no significa que resultados similares no puedan alcanzarse mediante la combinación de pruebas múltiples que, juntas, sostengan una explicación y eliminen todas las demás.

En relación a lo mencionado, la presente tesis ha optado por realizar una combinación de pruebas múltiples que permita recolectar evidencia empírica que respalde cada uno de los eslabones del mecanismo causal propuesto en la figura 2.6. De aquí que evidencia empírica como la presentada en los capítulos 3 y 4 (tales como los proxys sobre capabilities militares, económicas y sociales o respecto a las escuelas de política exterior) fueron importantes pruebas al estilo *straw-in-the-wind* o *hoop test* ya que permitieron sostener la idea respecto a la existencia de factores endógenos, que si bien no suficientes para explicar el mecanismo por sí mismos, si fueron necesarios para la institucionalización de las dinámicas cooperativas del BRICS.

De igual manera, si bien no se pudieron realizar entrevistas a actores gubernamentales claves, los cuales podrían haber sido una buena oportunidad para realizar pruebas al estilo *smoking-gun* o *doubly decisive*, lo cierto es que la identificación de ciertas declaraciones claves tanto en memorias o a la prensa como las mencionadas en el capítulo 5 o 6, suplen en gran medida dichas faltas. En la misma medida, tanto el análisis de las votaciones de los países miembros en el marco de AGNU y del CSNU como así también la sistematización de los elementos institucionales del BRICS (ej. los gráficos en relación a las reuniones BRICS para el periodo 2006 - 2019) constituyen en sí mismos pedazos de evidencias claves que, en conjunto con las demás mencionadas, permiten crear, entendemos, un contexto de *doubly decisive* que posibilita sostener la ADS propuesta en el capítulo 2.

9.2. Notas metodológicas sobre la sistematización de los espacios de deliberación del BRICS (periodo 2006 - 2020)

Esta sección pretende dar cuenta de algunos de los desafíos que implicó el realizar una sistematización de las reuniones del BRICS, periodo 2006 - 2020. Como se pudo observar a lo largo de la tesis, dar cuenta de las principales características bajo las cuales evolucionaron las reuniones del BRICS a lo largo del periodo en cuestión representa no sólo describir sino también explicar la forma en que se dio la diversificación institucional del espacio. En efecto, contar tanto con una cronología y base de datos en donde se sistematicen las reuniones de la institución permite observar cómo es que las reuniones desarrolladas pasaron de ser de tipo informales a formales y, también, cuáles fueron las distintas temáticas de la agenda internacional que los miembros decidieron discutir, prioritariamente, para determinados años.

En lo que a anteriores propuestas de sistematización respecta ([BRICS-Parma, 2023](#); [BRICS-IntC, 2023](#); [Stuenkel, 2015](#); [Fontenele Reis, 2012](#)), si bien interesantes trabajos, presentan una serie de debilidades. Muchas de ellas no identifican a todas las reuniones que se estaban realizando en el ámbito del BRICS ya sea por el carácter altamente informal de las primeras reuniones, la ausencia de registros oficiales (en ese momento) tanto del BRICS como de las cancillerías involucradas o porque los autores que realizaron las primeras cronologías al encontrarse temporalmente próximas a los eventos iniciales relacionados al BRICS no pudieron identificar con detalle las especificidades de las mismas. Incluso, muchas veces las cronologías se redujeron a enlistar ciertas actividades realizadas para los años tomados en consideración. Otra de las veces, varias de las reuniones fueron omitidas por quienes realizaron la cronología, representando este caso un subregistro de las actividades de coordinación del BRICS. Esto último fue observado con frecuencia en aquellas actividades propias de los niveles 3 y 4, correspondientes a las reuniones técnico-burocrático y a las reuniones people-to-people, respectivamente.

Ante esta situación es que decidimos construir (y consecuentemente, publicar) un registro propio de las reuniones del BRICS que presentara una sistematización de las mismas teniendo en cuenta para ello no sólo un ordenamiento cronológico de las reuniones sino que también las ordenara según el lugar de realización, tipo (es decir, formal o informal), área temática, subárea

temática y presidencia pro tempore para los cuatro niveles identificados en el capítulo 5.

A lo largo de nuestro trabajo tuvimos en consideración para la construcción de la base de datos tanto fuentes primarias como secundarias. En términos generales, dentro de las primarias se pueden enumerar:

- Noticias, documentos y comunicados publicados en los sitios web de las cancillerías de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
- Documentos originales correspondientes a los partes de prensa publicados luego de cada reunión informal realizada bajo el ala de alguna reunión internacional trascendente (ej., las reuniones del G20 o las reuniones anuales del FMI / BM).
- Comunicados o documentos conjuntos elaborados luego de realizada una reunión formal; ya sea ejecutivo, ministerial, técnico-burocrática o del tipo people-to-people (tal es el caso de las reuniones formales realizadas por el BRICS con posterioridad al año 2009). En este punto tuvimos en especial consideración las cumbres anuales del BRICS, en especial los Planes de Acción que se publican una vez finalizada la reunión anual de líderes del BRICS.
- Diarios periodísticos que relevaron diversos acontecimientos de interés relacionados al BRICS para cada año. Algunos de los sitios periodísticos de mayor consulta fueron The BRICS Post, The Economist, BRICS Information Portal, BBC News, Investment Week, entre otros. También se tuvieron en consideración notas publicadas por diferentes actores no gubernamentales, empresariales o sindicales que relevaron para cada momento noticias relacionadas al BRICS que dichos espacios consideraban de interés (Trade Law Centre, International Labour Organization, etc.).

Por su lado, las principales fuentes secundarias de información que fueron consultadas fueron:

- Proyecto BRICS Parma (Universita di Parma), utilizado para consultar el periodo 2006 – 2019.

- Proyecto BRICS Information Centre (University of Toronto), utilizado para consultar el periodo 2006 – 2020.
- [Stuenkel \(2015\)](#), utilizado para consultar el período 2006 – 2014
- [Fontenele Reis \(2012\)](#), utilizado para consultar el período 2006 – 2011;

En lo que se refiere a la clasificación de las reuniones en formales e informales se siguió el siguiente criterio. Aquellas reuniones o encuentros entre miembros de los gobiernos, actores no gubernamentales, empresariales y/o de la sociedad civil pertenecientes a los Estados miembros del BRICS que fueron realizados al margen o en el marco de reuniones, organizaciones o foros internacionales (ej. Asamblea de Naciones Unidas, G20, etc.) fueron identificadas en nuestro trabajo como reuniones informales. Por el contrario, todas aquellas reuniones o encuentros entre miembros de los gobiernos, actores no gubernamentales, empresariales y/o de la sociedad pertenecientes a los Estados miembros del BRICS que fueron realizadas en espacios propios (es decir, coordinadas y ejecutadas en el seno del BRICS como institución y sin la existencia de una reunión u organización internacional marco o de mayor envergadura dentro de la cual se coordina) fueron identificadas en nuestro trabajo como reuniones formales.

Por otro lado, a los fines de poder garantizar la comparación temática de todas las reuniones en sus cuatro niveles, y dada la proliferación de actividades y reuniones desarrolladas en el marco de los niveles 3 y 4, se optó por ordenar los niveles siguiendo un criterio de áreas y subáreas (ver tabla 9.1). Como se verá a continuación, las áreas fueron definidas teniendo como principal guía a las quince áreas temáticas en torno a las cuales se han dado las reuniones ministeriales del BRICS. Sin embargo, a ellas se le sumaron otras áreas más: social; gobierno; infraestructura; y organización. Se procedió de esta manera debido a que la especificidad de algunas reuniones era tal que no podían ser incluidas en ninguna de las quince anteriores pero, al mismo tiempo, contaban entre sí elementos comunes que permitían pensar en la posibilidad de reunir las bajo una nueva área. Adicionalmente, cada una de dichas áreas cuentan con una subárea temática que permiten dar cuenta en mayor detalle de las características de las reuniones. A sí mismo, se utilizó la palabra *general* para aquellos casos en donde las reuniones a las que se hace mención involucraban problemáticas transversales o de muy amplio alcance temático.

Cuadro 9.1: Clasificación de las reuniones (formales e informales) realizadas por el BRICS, periodo 2006-2022. Fuente: elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periódicas.

Comienzo de tabla 9.1	
Área temática	Sub-área temática
Organización	Summit, Sherpas, Subsherpas
Agricultura	General, Negocios, Seguridad Alimentaria
Comunicación	General, Medios de Comunicación, Telecomunicaciones
Cultura	General, Deporte, Fotografía, Concurso, Biblioteca, Turismo, Museo, Teatro, Cine
Manejo de desastres	General, Búsqueda urbana, Task force
Educación	General, Universidad, Matemática, Escuela, Educación vocacional, Academia
Energía	General, Agencias energéticas, Negocios, Green investment, Juventud, Tecnología, Hidrógeno verde, Investigación y Cooperación, Eficiencia energética
Ambiente	General, Ciencia Polar y Oceánica, Desarrollo Sostenible, Cambio climático, Agua
Economía	General, Finanzas, Comercio
Exterior	General, Comunicación Social, Organismos internacionales, Juventud, Policy planning, Medio Oriente
Salud	General, HIV, Tuberculosis, Oncología, COVID-19, Sistema de Vigilancia Sanitaria, Hipertensión, Enfermedades infecciosas, Salud digital, Vacuna, Medicina tradicional, Biomedicina, Farmacéuticos
Industria	General, Transporte, Inversiones, Investigación y Cooperación, Trenes

Continuación de la tabla 9.1	
Área temática	Sub-área temática
Trabajo y Empleo	General, Mujeres, Investigación y Cooperación
Ciencia, tecnología e innovación	General, Espacio Exterior, Física, Mujeres, Innovación, Promoción, Juventud, Inversiones, Cooperación, Tecnología, Skills, Information and communications technologies
Seguridad y Defensa	General, Drogas, Terrorismo, Peacekeeping, Seguridad internacional, Antilavado de dinero, Combate al Tráfico Ilícito
Social	General, Migración, Juventud, Think Tank, Desarrollo, Desarrollo rural, Mujeres, Artesanos, Urbanismo, Partidos Políticos, Sociedad Civil, Diversidad Cultural, Población, Sindicalismo
Gobierno	General, Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Corrupción, Estadística, Gobernanza, Policía, Auditoría, Juventud, Gobierno Local
Fin de la tabla 9.1	

Vale mencionar que el nivel de diversificación del área temática económica alcanzada dentro del BRICS para los niveles 3 y 4 nos obligó a plantear, a su vez, una subdivisión de los campos presentados en la tabla anterior. De tal manera, las reuniones económicas fueron clasificadas tomando en consideración la clasificación que aparece en la tabla 9.2.

Dadas las características del fenómeno, el intervalo de años involucrado, la cantidad de reuniones comprendidas en nuestro análisis como así también el tipo de documentación a consultar, hicieron que la sistematización de las diversas reuniones desarrolladas por el BRICS presentara una serie de desafíos. El primero de ellos se refiere a que dada la informalidad bajo la cual se dieron las primeras reuniones del BRICS, es difícil encontrar documentación oficial (diplomática, ministros, técnico-burocrática, etcétera) o periodística que de cuenta tanto de la realización como de lo discutido en las mismas. En segundo lugar, por diversas razones técni-

Sub-área económica	Subsubárea temática
General	General, Economía digital, Cooperación económica, Investigación económica, State-owned economy (soe)
Financiera	General, Información económica, New Development Bank, Bancos, Crédito de Exportación, Bonos y Activos, Asistencia Internacional para el Desarrollo, Reserva de Contingencia, Inclusión Financiera Digital, Inversiones, Tipo de cambio
Comercio	General, Aduana, Negocios, Servicios, Promoción comercial, Ecommerce, Capacity building, Cooperación, Feria, Estadística, Calidad y estandarización, Comercio digital, Competencia, Consumidor

Cuadro 9.2: Clasificación de las reuniones económicas (formales e informales) realizadas por el BRICS, periodo 2006-2022. Fuente: elaboración propia en base a registros oficiales del BRICS y notas periodísticas.

cas que se desconocen, varios de los sitios web oficiales en donde se encontraba disponible la información requerida a la hora de realizarse el evento o reunión, actualmente ya no se encuentran en funcionamiento. En tercer lugar, los registros oficiales de reuniones del BRICS no se encuentran necesariamente completos.

Más allá de ello, gran parte de la información requerida fue factible de ser recuperada gracias a la combinación de diversas herramientas tanto tecnológicas como de consulta. Algunos documentos o noticias pudieron ser recuperadas mediante programas web como *Wayback Machine - Internet Archive*, los cuales permitieron reconstruir la página web como solía estar en su momento. Este fue el caso de gran parte de la información que antes se encontraba disponible en la página web oficial de Itamaraty previo al 2016, siendo que ella dejó de estarlo en formato público luego de una serie de mantenimientos que se le realizaron al sitio.

Otros documentos fueron factibles de ser recuperados debido a que, si bien el sitio web oficial no se encontraba operativo, si se pudo acceder a otras fuentes gubernamentales oficiales

que contaban con copias de la documentación requerida. El mejor ejemplo de ello lo representa la Summit de Xiamen realizada en 2017 bajo la presidencia pro tempore de China. Debido a causas que se desconocen, el sitio web oficial de la Summit no se encuentra operativo, por lo que acceder tanto al cronograma de eventos realizados bajo la misma como así también a la documentación que allí se firmó resultó imposible desde dicho sitio. Ahora bien, gracias a los sitios web oficiales de las cancillerías de India y Sudáfrica como así también del proyecto BRICS Information Centre (University of Toronto) se pudieron recuperar gran parte de los documentos oficiales (comunicados conjunto de los líderes ejecutivos o ministeriales, planes de acciones, declaración final, comunicados de prensa, etc.) relacionados a la cumbre de 2017. La lectura de estos documentos permitió constatar tanto la realización de determinadas reuniones como así también de los lugares y fechas en las que fueron desarrolladas las mismas.

En relación a ciertos documentos elaborados en el marco del BRICS, fue de gran utilidad el documento denominado BRICS Handover Report publicado por Rusia durante su presidencia pro tempore del BRICS en el año 2015. Allí se enlistaron todas las reuniones realizadas en dicho año, siendo el mismo entregado por la delegación rusa a India a modo de informe de gestión en 2016 al asumir tal país la presidencia pro tempore de la institución.

Todo lo anterior se encuentra debidamente identificado en la tabla y/o fue aclarado a lo largo de diversos pasajes de la tesis. Todas las equivocaciones y errores que se puedan percibir en el presente anexo corresponden pura y exclusivamente al autor.

9.3. Notas metodológicas sobre el análisis de las narrativas discursivas del BRICS en materia de seguridad internacional

Dentro de la diversidad y pluralidad de preceptos mencionados, en la literatura existen dos grandes acuerdos a la hora de realizar una investigación sobre los discursos: uno teórico y otro metodológico. En relación al núcleo teórico, una idea conceptual compartida es el hecho de que el discurso es más que un simple acto de oratoria. De esta manera, abordar los discursos nos permite estudiar «cómo las estructuras de significado hacen posibles determinadas formas de comportamiento. De esta forma se busca comprender cómo se generan los discursos que estruc-

turan las actividades de los agentes sociales, cómo funcionan y cómo se modifican» (Howarth, 1997, p. 125). De aquí que nuestro concepto de discurso se refiere a un proceso interactivo en el que se combinan ideas y en el que las instituciones juegan un papel destacado (Schmidt, 2017b,a; Rees, 2020; Holzscheiter, 2020). Para ello, un análisis discursivo permite identificar la narrativa que responden y ordenan preguntas como las siguientes: cuáles son las principales categorías e ideas que los actores expresan sobre la realidad política; cómo se relacionan entre sí de tal manera que dan un cierto orden o cosmovisión a la realidad social; y cómo esta cosmovisión orienta las propias acciones de los actores en el escenario socio-político.

En lo que respecta al núcleo metodológico, los estudios sobre el discurso procuran estudiar declaraciones y documentos (orales o escritos) de diversa índole que permitan dar cuenta de cómo, cuándo y dónde se expresan estas ideas y categorías mencionadas anteriormente. En resumen, entre ambos núcleos se puede pensar en una estrategia analítica que permita reconstruir los discursos que den cuenta de las narrativas políticas que ordenan y orientan el comportamiento de los actores.

En lo que al capítulo 6 respecta, la estrategia metodológica adoptada parte de un doble análisis: uno de tipo textual; y otro de tipo texto-contextual. Por medio del análisis textual se pretende dar cuenta de las características particulares de las Declaraciones firmadas anualmente por el BRICS a lo largo del periodo 2011–2019. Para ello, en primer lugar, se identifican los rasgos estructurales que hacen a la organización interna de cada documento, dando cuenta no solo de los elementos que lo componen, sino también de cómo es presentada la información allí propuesta. En segundo lugar, y partiendo de la anterior sistematización, se señalan las principales expresiones, afirmaciones y comentarios realizados por el BRICS con relación al conflicto sirio. Adicionalmente, el análisis aquí propuesto fue complementado mediante la consideración de otros documentos que también han sido publicados en el marco de los espacios de deliberación del BRICS (niveles 1, 2, 3 y 4). Cada uno de ellos fue debidamente mencionado dado el caso y discutido en relación a la cumbre anual correspondiente.

Por el lado del análisis texto-contextual, se procedió a identificar las principales narrativas subyacentes en los discursos del BRICS relacionados con el conflicto, las cuales se desprenden del análisis de las *Declaraciones*. De esta manera, se busca explicitar cuáles son los actores que

se identifican, cuáles son las líneas de acción que se reconocen factibles de ser realizadas y cómo son las lógicas de interacción entre los diversos grupos. Esto es posible debido a que los documentos son contextualizados bajo un doble criterio: en primer lugar, un contexto intragrupo, que permite observar a lo largo de los documentos consultados cómo se da el proceso de construcción y ampliación de una narrativa del BRICS hacia nuevas áreas temáticas, producto del efecto confianza generado por los buenos resultados observados en materia económico-financiera; en segundo lugar, un contexto exagrupo, que posibilita identificar una serie de eventos y acontecimientos internacionales que incidieron sobre el desarrollo de los discursos presentados por el BRICS sobre la problemática seleccionada. Aquellos son, particularmente: 1) el fracaso de las intervenciones militares en Libia del 2011; 2) el programa Responsabilidad de Proteger (R2P) de la Organización de las Naciones Unidas, y 3) una serie amplia de resoluciones tomadas por la ONU (ya sea por la Asamblea o por el Consejo de Seguridad).

Desde el punto de vista de las fuentes a trabajar, se tomaron en consideración las declaraciones firmadas por los países miembros del BRICS en el marco de las cumbres (periodo 2011-2019). Estas representan el resultado final de procesos de coordinación anuales entre los países a los fines de establecer un documento conjunto que, efectivamente, permita dar cuenta de un posicionamiento compartido por todos los países miembros con relación a temáticas de la agenda política internacional consideradas centrales o de importancia por ellos.

Así, se buscó reconstruir los discursos del BRICS respecto al conflicto sirio, definiendo con ello cómo tales narrativas identifican actores, los describen, les atribuyen competencias, establecen cuál es el tipo de interacción que debe existir entre ellos, al tiempo que se prescribe cuáles son las prácticas que se deben (y no se deben) desplegar en el escenario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E. (2014). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos*, (1):195–208.
- Actis, E. (2016). ¿Qué fue primero, el huevo o la gallina? Política exterior e internacionalización de capitales en Brasil bajo los gobiernos de ‘Lula’ Da Silva. *Postdata*, 21(2):393 – 421.
- Acuña, C. and Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. In Acuña, C. and Chudnovsky, M., editors, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, pages 19 – 67. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Adeney, K. and Sáez, L. (2005). *Coalition Politics and Hindu Nationalism*. Routledge, London and New York.
- AGS (2012). *Action Group for Syria: Final Communiqué*. Geneva UN. <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>.
- Aguirre, J. (2016). Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP*, 10(1):147 – 174.
- Al-Jafari, M. K. (2018). Determinants of economic growth in BRICS countries: a panel data analysis approach. *International journal of accounting and financial reporting*, 8(3):29 – 38.
- Alba, A. (2016). Siria: la guerra que comenzó con un grafiti. In *El Periódico*. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/siria-las-cinco-etapas-los-cinco-anos-guerra-4964152>.
- Albaret, M. (2013). Multilateralism under transformation. International organizations and

- “clubs”. In Reinalda, B., editor, *Routledge Handbook of International Organization*, pages 512 – 523. Routledge, New York.
- Altbach, P. G., Androushchak, G., Kuzminov, Y., Yudkevich, M., and Reisberg, L. (2013). *The Global Future of Higher Education and the Academic Profession: The BRICs and the United States*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Alvarez, M. V. and Ramos, H. D. (2013). Unión Europea y MERCOSUR: enseñanzas para reflexionar teóricamente sobre la integración. *Studia Politicae*, (46):103–135.
- Amorim, C. (2006). Presentation. In *First Academic Seminar of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA)*, volume 1, Rio de Janeiro - Brasilia. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- Amorim, C. (2012). *Conversas com jovens diplomatas*. Benvirá, São Paulo.
- Amoroso Botelho, J. C. (2014). *A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de Critérios de Medição*, volume 36. 229 - 259.
- Arellano Gault, D. (2009). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. entendiendo las organizaciones gubernamentales. In *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, chapter 2, page 61 – 92. Fondo de Cultura Económica y CIDE, México D.F.
- Armijo, L. E. (2007). The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: Mirage or insight? *Asian Perspective*, 31(4):7–42.
- Arruda, P. L. d. and Kate, S. A. (2014). Digesting the alphabet soup: a comparative institutional history of IBSA and BRICS. *International policy research brief*, (43).
- Astana Process, T. (2017). *Memorandum on the creation of de-escalation areas in the Syrian Arab Republic - May, 4th, 2017*. Rusia/Irán/Turquía, https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2746041.

- Axelrod, R. and Keohane, R. (1985). Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, 38(1):19 – 67.
- Azharuddin, S. M. and Mehra, M. K. (2023). Economic growth, trade and investment trends in brics. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 7, pages 110 – 121. Routledge, Londres y New York.
- Babbage, M. (2004). White elephants: Why South Africa gave up the bomb and the implications for nuclear nonproliferation policy. *Journal of Public and International Affairs*, 15:1–20.
- Baichu, S., Wei, Z., and Hui, T. (2013). Comparative studies on the BRICS's service trade development. *Economist*, (3):91 – 100.
- Barber, J. (2005). The new South Africa's foreign policy: Principles and practice. *International Affairs*, 81(5):1079 – 1086.
- Barnabé, I. R. (2014). A América do sul pelo Barão do Rio Branco: uma análise sobre o pacto ABC. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(17):65 – 78.
- BAS (2016). *Bulletin of the Atomic Scientists*. <http://thebulletin.org/multimedia/timeline-conflict-culture-and-change>.
- Bava, U. S. (2010). Perspective: India. In *Reporte From BRIC to BRICS*, Pretoria. Institute for Global Dialogue.
- BBC (2014). Indian media: BRICS bank 'a step in right direction'. In *BBC Monitoring*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-28322815>.
- Becker, U. (2014). *The BRICs and emerging economies in comparative perspective: political economy, liberalisation and institutional change*. Routledge, New York y Londres.
- Bell, H. (2011). Status of the BRICs: an analysis of growth factors. *International research journal of finance and economics*, 69:19 – 25.
- Bennett, A. (2008). Process tracing. a Bayesian perspective. In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, chapter 12, pages 702 – 721. Oxford University Press, Oxford.

Bennett, A. (2013). The mother of all isms. causal mechanisms and structured pluralism in international relations theory. *European Journal of International Relations*, 19(3):459 – 481.

Bennett, A. and Checkel, J. (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press, Cambridge.

Bermúdez Torres, C. A. (2011). MERCOSUR y UNASUR: una mirada a la integración regional a comienzos del siglo xxi. *Análisis Político*, (72):115–131.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4):37–59.

Bhardwaj, M. (2012). Development of Conflict in Arab Spring Libya and Syria: From Revolution to Civil War. *The Washington University International Review*, 1:76–96.

Bhatia, R. (2021). Is BRICS still relevant? - 2 de septiembre del 2021. In *The Hindu*. <https://www.gatewayhouse.in/is-brics-still-relevant/>.

Bhatt, C. (2001). *Hindu Nationalism: Origins, Ideologies and Modern Myths*. BERG, Oxford.

Bhattacharya, A. (2007). Chinese Nationalism and China's Assertive Foreign Policy. *The Journal of East Asian Affairs*, 21(1):235–262.

Bialer, S. (1990). New thinking and Soviet foreign policy. In *Understanding Soviet foreign policy*, chapter 7, pages 255 – 264. McGraw Hill Publishing Company, New York.

Bialer, S. (2019). *The domestic context of Soviet foreign policy*. Routledge, New York.

Bizzozero Revelez, L. (2008). El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la integración latinoamericana*, (19):1 – 22.

Blom Hansen, T. (1999). *The Saffron Wave: Democracy and Hindu Nationalism in Modern India*. Princeton University Press, Princeton.

BM (2022). *Banco Mundial Databases*. WB, <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS/coun>

- Branco, B. d. R. (2008). *Questões de limites - Guiana Francesa*. Senado Federal da República Federativa do Brasil, Brasília.
- Branco, B. d. R. (2012). *Obras Do Barão Do Rio Branco V: Questões De Limites, Exposições De Motivos*. Ministerio das Relações Exteriores y Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- Bratton, M. and van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BRIC (2008a). *Brazil, Russia, India and China Finance Ministers Joint Communiqué - São Paulo, November, 8, 2008*. BRIC, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/081107-finance.html>.
- BRIC (2008b). *BRIC Leaders Meet - Hokkaido, Japan, July 9, 2008*. BRIC, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/080709-leaders.html>.
- BRIC (2008c). *Joint Communiqué: Meeting of Celso Amorim, Minister of Foreign Relations of Brazil, Sergei Lavrov, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, Pranab Mukherjee, Minister of External Affairs of the Republic of India, and Yang Jechi, Minister of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Ykaterinburg, Russia, May 16, 2008*. BRIC, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/080516-foreign.html>.
- BRIC (2009a). *BRIC Finance Communiqué Horsham, United Kingdom, March 14, 2009*. BRIC, <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>.
- BRIC (2009b). *First Summit: Yekaterinburg Joint Declaration*. BRIC, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html>.
- BRIC (2010). *Second Summit: Brasilia Joint Statement*. BRIC, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>.
- Briceño Ruiz, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR. *Aportes para la integración latinoamericana*, (15):30–45.
- Briceño-Ruiz, J. and Rivarola Puntigliano, A. (2017). *Brazil and Latin America: between the separation and integration paths*. Lexington Books, Maryland.

- BRICS (2011a). *Comunicado de prensa de los Ministros de Relaciones Exteriores del BRICS - Reunión informal en la 66ta Asamblea General de Naciones Unidas, New York, 23 de septiembre, 2011.* <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110923-foreign.html>.
- BRICS (2011b). *Press release from the BRICS Vice Foreign Ministers Meeting on the situation in Middle East and North Africa - Moscow, November 24, 2011.* <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/9976-joint-statement-on-the-occasion-of-the-meeting-of-the-brics-deputy-ministers-of-foreign-affairs-on-the-situation-in-the-middle-east-and-north-africa-moscow-november-24-2011>.
- BRICS (2011c). *Third Summit: Sanya Declaration and Action Plan. Sanya.* <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/67-third-summit>.
- BRICS (2012a). *Comunicado de prensa de los Ministros de Relaciones Exteriores del BRICS - Reunión informal en la 67ta Asamblea General de Naciones Unidas, New York, 26 de septiembre, 2012.* <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120926-foreign.html>.
- BRICS (2012b). *Fourth Summit: Delhi Declaration and Action Plan.* <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/68-fourth-summit>.
- BRICS (2013a). *Comunicado de prensa de los Ministros de Relaciones Exteriores del BRICS - Reunión informal en la 68va Asamblea General de Naciones Unidas, New York, 26 de septiembre, 2013.* <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130926-foreign.html>.
- BRICS (2013b). *Fifth Summit: eThekweni Declaration and Action Plan.* <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/69-fifth-summit>.
- BRICS (2014a). *Comunicado de prensa de los Ministros de Relaciones Exteriores del BRICS - Reunión informal en la 69na Asamblea General de Naciones Unidas, New York, 25 de septiembre, 2014.* <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140925-foreign.html>.
- BRICS (2014b). *New Development Bank. Agreement on the New Development Bank – Fortaleza, July 15 Agreement on the New Development Bank, New Development Bank.* New Development Bank, <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>.

- BRICS (2014c). *Sixth Summit: Fortaleza Declaration and Action Plan*. <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/223-sixth-summit-declaration-and-action-plan>.
- BRICS (2015a). *BRICS Handover Report*. <http://www.brics.unipr.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/The-BRICS-Handover-Report-2015-2016.pdf>.
- BRICS (2015b). *BRICS Joint Statistical Publication 2015*. BRICS, https://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/BRICS_ENG.pdf.
- BRICS (2015c). *Comunicado de prensa de los delegados especiales del BRICS sobre la situación en Medio Oriente y el Norte de África - Moscú, 22 de mayo, 2015*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150522-foreign-deputies.html>.
- BRICS (2015d). *Comunicado de prensa de los Ministros de Relaciones Exteriores del BRICS - Reunión informal en la 70ta Asamblea General de Naciones Unidas, New York, 29 de septiembre, 2015*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150929-foreign.html>.
- BRICS (2015e). *Meeting of BRICS National Security Advisors concludes in Moscow - Moscow, May 26th, 2015*. <http://en.brics2015.ru/news/20150526/117948.html>.
- BRICS (2015f). *Seventh Summit: Ufa Declaration*. <http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/253-vii-brics-summit-ufa-declaration>.
- BRICS (2016). *8th BRICS Summit: Goa Declaration - Goa, October 16th, 2016*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go.html>.
- BRICS (2017a). *9th BRICS Summit: Xiamen Declaration - Xiamen, September 4th, 2017*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>.
- BRICS (2017b). *Comunicado de prensa de los delegados especiales del BRICS sobre la situación en Medio Oriente y el Norte de África - Visakhapatnam, 12 de abril, 2017*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170412-middleeast.html>.
- BRICS (2018). *10th BRICS Summit: Johannesburg Declaration - Johannesburg, July 26th, 2018*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-johannesburg.html>.

- BRICS (2019a). *11th BRICS Summit: Brasilia Declaration - Brasilia, November 14th, 2019*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/191114-brasilia.html>.
- BRICS (2019b). *Comunicado de prensa de los delegados especiales del BRICS sobre la situación en Medio Oriente y el Norte de África - Brasilia, 4 - 5 de julio, 2019*. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20592-comunicado-conjunto-dos-vice-ministros-e-enviados-especiais-do-brics-para-o-orient-medio-e-o-norte-da-africa>.
- BRICS (2022). *Snapshot BRICS: Joint Statistical Publication 2022*. BRICS, <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Snapshot 2022.pdf>.
- BRICS-IntC (2023). *BRICS International Centre*. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.htmlforeign>.
- BRICS-Parma (2023). *BRICS Parma*. http://www.brics.unipr.it/wordpress/?page_id=266lang=en.
- BRICS Post, T. (2013). BRICS announce joint cybersecurity group - December 7, 2013. In *The BRICS Post*. <http://www.thebricspost.com/brics-announce-joint-cyber-group/.Xxt9XhGvGV4>.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., and Mayaux, P.-L. (2021). Process tracing. inducción, deducción e inferencia causal. In *Metodología de la investigación social: caja de herramientas*, chapter 7, pages 153 – 178. EUDEBA, CABA.
- Bueno, C. (2012). O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2):170 – 189.
- Bulard, M. (2007). La disputa por la hegemonía. In *Le Monde diplomatique, edición Cono Sur*, volume 91. Buenos Aires.
- Burges, S. (2013). Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? *Politica Externa (Brazil)*, 21(3):133 – 148.
- Busso, A. (2008). *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la Política Exterior. Un recorrido de casos. Tomo I*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

- Carvalho Lyrio, M. (2010). *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- Cason, J. W. and Power, T. J. (2009). Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2):117–140.
- CD (2010). Zuma rejects criticism on china's african policy - august 26, 2010. In *China Daily*. http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-08/25/content_1203429.htm.
- Cerrano, V. (2015). La política nuclear de Brasil en el marco del régimen de no proliferación nuclear. Tesis de Grado para la Lic. en Relaciones Internacionales. Rosario: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales; Universidad Nacional de Rosario.
- Chase, R., Hill, E., and Kennedy, P. (1996). Pivotal States and U.S. Strategy. In *Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations.
- Chase, R., Hill, E., and Kennedy, P. (1999). *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*. W. W. Norton & Company; 1st edition (November 30, 1998).
- Chuankai, J. (2020). International structure and the BRICS cooperation. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 5, pages 86 – 99. Routledge, Londres y New York.
- Chunlin, L. (2020). Construction of free trade zone in the BRICS countries. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 9, pages 149 – 162. Routledge, Londres y New York.
- Ciria, A. (1986). *Partidos y poder en la Argentina moderna*. Hyspamerica, Buenos Aires.
- Clinton Myers, A. (1982). *Soviet foreign policy towards Greece and Turkey: constrast within coherence*. Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- Cohen, B. (1983). Balance-of-payments financing: evolution of a regime. In *International regimes*, chapter 11, pages 315 – 336. Cornell University Press, Ithaca.
- Coker, C. (1982). The Western alliance and Africa 1949 - 1981. *African Affairs*, 81(324):319 – 335.

- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4):823 – 830.
- Comim, F. and Nussbaum, M. (2014). *Capabilities, Gender, Equality: toward fundamental entitlements*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Coning, C. d., Mandrup, T., and Odgaard, L. (2014). *The BRICS and coexistence. An alternative vision of world order*. Routledge, Londres y New York.
- Cook, K. and Levi, M. (1990). *The Limits of Rationality*. University of Chicago Press, Chicago.
- Cooper Ramo, J. (2004). *The Beijing Consensus*. The Foreign Policy Centre, Londres.
- Cooper, A. (2016). *The BRICS. A very short introduction*. Oxford University Press, Oxford.
- COW (2023). *Correlates of War*. COW, <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities/>.
- Cox, R. W. and Jacobson, H. K. (1973). *The Anatomy of Influence: decision making in international organization*. Yale University Press, New Haven.
- CPRPC (1982). Constitución política de la república popular china.
- CS/ONU (2009). *Resolución 1894 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/1894 %20\(2009\)](https://undocs.org/es/S/RES/1894%20(2009)).
- CS/ONU (2011a). *Borrador de Resolución del Consejo de Seguridad S/2011/612 - Sesión S/PV.6627 sobre Medio Oriente - Siria del 4 de octubre del 2011*. Organización de Naciones Unidas, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol = S/2011/612.
- CS/ONU (2011b). *Resolución 1973 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/s/res/1973\(2011\)](https://undocs.org/es/s/res/1973(2011)).
- CS/ONU (2012a). *Resolución 2042 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/s/res/2042\(2012\)](https://undocs.org/es/s/res/2042(2012)).
- CS/ONU (2012b). *Resolución 2043 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/s/res/2043\(2012\)](https://undocs.org/es/s/res/2043(2012)).

- CS/ONU (2013). *Resolución 2118 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2118\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2118(2013)).
- CS/ONU (2014a). *Resolución 2139 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2139\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2139(2014)).
- CS/ONU (2014b). *Resolución 2165 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2165\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2165(2014)).
- CS/ONU (2014c). *Resolución 2170 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2170\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2170(2014)).
- CS/ONU (2014d). *Resolución 2178 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2178(2014)).
- CS/ONU (2014e). *Resolución 2191 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2191\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2191(2014)).
- CS/ONU (2015a). *Resolución 2199 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2199\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2199(2015)).
- CS/ONU (2015b). *Resolución 2249 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2249\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2249(2015)).
- CS/ONU (2015c). *Resolución 2254 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2254\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2254(2015)).
- CS/ONU (2016a). *Resolución 2268 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2268\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2268(2016)).
- CS/ONU (2016b). *Resolución 2336 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2336\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2336(2016)).
- CS/ONU (2019a). *Lista de Vetos del Consejo de Seguridad al 28 de noviembre del 2019*. Organización de Naciones Unidas, <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>.

- CS/ONU (2019b). *Resolución 2462 del Consejo de Seguridad*. Organización de Naciones Unidas, [https://undocs.org/es/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2462(2019)).
- Cutrerá, F. (2020). Do the BRICS care about international security? *BPC Policy Brief*, 9(2).
- Davies, R. and O'Meara, D. (1985). Total strategy in Southern Africa: An analysis of South African regional policy since 1978. *Journal of Southern African Studies*, 11(2):183 – 211.
- De Haas, M. (2010). *Russia's foreign security policy in the 21st century: Putin, Medvedev and Beyond*. Routledge, New York.
- De Seixas Corrêa, L. F. (2007). *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2*. Ministerio das Relações Exteriores y Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- De Seixas Corrêa, L. F. (2012). O Barão do Rio Branco no centenário de sua morte: Memória, inspiração, legado. In *Cadernos do CHDD*, number 11. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/outras-autoridades-artigos/4628-o-barao-do-rio-branco-no-centenario-de-sua-morte-memoria-inspiracao-legado-brasilia-10-2-2012>.
- Decraene, P. (1965). *El panafricanismo*. EUDEBA Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DeLong, M. (2020). The concept of Russian Federation foreign and security policy by Eugene Primakov. *Internal Security*, 12(1):307 – 318.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1991). Introducción. In *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, page 61 – 92. Fondo de Cultura Económica y CIDE, México D.F.
- Dongxiao, C. and Feng, S. (2016). The Russia-India-China trio in the changing international system. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2(4):431 – 447.
- Donnelly, J. (2010). The ethics of realism. In Reus-Smit, C. and Snidal, D., editors, *The Oxford Handbook of International Relations*, chapter 8, pages 150 – 162. Oxford University Press, Oxford.

- du Pisani, A. (2001). New sites of governance: Regimes and the future of Southern Africa. In *Theory, Change and Southern Africa's Future*, pages 195 – 218. Palgrave Macmillan, New York.
- Duggan, N. (2018). The BRICS and nontraditional security. In *BRICS and global governance*, chapter 8, pages 150 – 167. Routledge, Londres y New York.
- Dunne, T. (2014). Liberalism. In *The Gloablization of World Politics: an introduction to international relations*, chapter 7, page 113 – 125. Oxford University Press, Oxford.
- Dunne, T. and Schmidt, B. C. (2014). Realism. In *The Gloablization of World Politics: an introduction to international relations*, chapter 6, page 99 – 112. Oxford University Press, Oxford.
- Eagleton, T. (1997). *Ideología. Una introducción*. Paidós, Madrid.
- Ebrahim, E. I. (2011). *Keynote address by the Deputy Minister of International Relations and Cooperation, H.E Mr Ebrahim I Ebrahim at the BRICS Round table discussion hosted by the IMC and the Financial Times - May, 2011*. South African Government, <https://www.gov.za/keynote-address-deputy-minister-international-relations-and-cooperation-he-mr-ebrahim-i-ebrahim>.
- Eckert, A. (2007). Bringing the Black Atlantic into global history: The project of pan-africanism. In *Competing visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880s - 1930s*, chapter 9, pages 237 – 258. Palgrave Macmillan, New York.
- Elster, J. (1990). When rationality fails. In Cook, K. and Levi, M., editors, *The Limits of Rationality*, pages 19 – 51. The University of Chicago Press, Chicago.
- Evans, G. (1996). South Africa in remission: the foreign policy of an altered state. *The Journal of Modern African Studies*, 34(2):249 – 269.
- Falleti, T. and Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10(2):187 – 220.
- Fangyin, Z. (2020). BRICS cooperation in the game of countries. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 4, pages 68 – 85. Routledge, Londres y New York.

- Feng, Y. (2015). China and ASEAN: The Evolution of Relationship under a Discursive Institutional Perspective. *The Journal of China and International Relations*, 3(1):74–103.
- Fioretos, O. (2011). Historical institutionalism in international relations. *International Organization*, 65(2):367 – 399.
- Fioretos, O., Falleti, T., and Sheingate, A. (2016). Historical institutionalism in political science. In Fioretos, O., Falleti, T., and Sheingate, A., editors, *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, pages 18 – 49. Oxford University Press, Oxford.
- Fonseca Jr., G. (2016). BRICS: notas e questões. In *o Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, chapter 2, pages 13 – 30. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília.
- Fontenele Reis, M. (2012). BRICS: surgimiento y evolución. In *Mesa Redonda: o Brasil, os BRICS ea Agenda Internacional / Apresentacao do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel*, Brasília. FUNAG.
- Freire, M. R. (2018). Political dynamics within the BRICS in the context of multilayered global governance. In *BRICS and global governance*, chapter 4, pages 70 – 88. Routledge, Londres y New York.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Fress Press, New York.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origin of Political Power: from prehuman times to the French revolution*. Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Fumagalli, M. (2020). The BRICS, energy security, and global energy governance. In *The Political Economy of the BRICS Countries: BRICS and the Global Economy*, chapter 13, pages 307 – 333. World Scientific, Singapore.
- Gandhi, M. (1994). *What is Hinduism?* National Book Trust, Delhi.
- Garten, J. E. (1997). *The Big Ten: The Big Emerging Markets and How they will change our lives*. Basic Books; 1 edition (May 1, 1997), New York.

- Geldenhuys, D. (1994). The head of government and South Africa's foreign relations. In *Malan to De Klerk: Leadership in the Apartheid State*, pages 268 – 276. Hurst Co Publishers Ltd, Londres.
- Geoghegan, M. (2010). *From West to East - Conferencia realizada a la Cámara de Comercio Estadounidense en Hong Kong el 27 de abril de 2010*. HSBC, www.china-briefing.com/news/wp-content/uploads/2010/04/HSBC-Speech-27Apr10.pdf.
- George, A. and Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *The American Political Science Review*, 92(2):341 – 354.
- Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Geyer, D. (1987). *Russian Imperialism: the interaction of domestic and foreign policy*. Yale University Press, New Haven.
- Godehardt, N. (2016). No End of History: a Chinese Alternative Concept of International Order? *SWP Research Paper 2016/RP 02*.
- Gonzalez Castañeda, M. and Bavoleo, B. (2010). Atomizando la nación: La energía nuclear en el discurso de la nación de India. *Memoria y sociedad*, 14(29).
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Gourevitch, P. (2007). La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de la política doméstica. In *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pages 473 – 504. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Graham, B. D. (1990). *Hindu nationalism and indian politics. The Origins and Development of the Bharatiya Jana Sangh*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Grant, C. (July). State visits as a tool of economic diplomacy: Bandwagon or business sense? Technical Report 87.
- Grasa, R. (2017). Neoliberalismo e institucionalismo. la reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. In *Teorías de las relaciones internacionales*, chapter 3, pages 97–126. Tecnos, Madrid.
- Greig, J. M. and Enterline, A. J. (2021). National Material Capabilities (NMC) - data documentation. version 6.0. *Correlates of War Project*.
- Guangjin, C. and Jiao, W. (2010). Zuma praises China's Africa role - august 26, 2010. In *China Daily*. http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-08/26/content_1203802.htm.
- Guerrero, M. G. (2019). La segunda imagen invertida brasileña. una coalición neodesarrollista surgida en relación a su incerción económica internacional (2002 - 2016). *Studia Politicae*, (48):101 – 128.
- Guerrero, M. G. (2020). Congruencia de los BRICS en la agenda de seguridad internacional. el caso del conflicto armado sirio (período 2011–2015). *Estudios Internacionales*, 52(196):55 – 89.
- Gvosdev, N. K. and Marsh, C. (2014). *Russian Foreign Policy: Interests, Vectors, and Sectors*. SAGE.
- Haas, E. (1983). Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. In *International regimes*, chapter 2, pages 23 – 60. Cornell University Press, Ithaca.
- Haas, E. B. (1961). International integration: The european and the universal process. *International Organization*, 15(3):366 – 392.
- Hall and Taylor (1996). La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. *Political Studies*, 44:936–957.
- Hao, W. (2020). The BRICS countries and global financial governance. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 8, pages 130 – 148. Routledge, Londres y New York.

- Hasenclever, A., Mayer, P., and Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hass, E. B. (1964). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford University Press, Stanford.
- HDR (2022). *Human Development Reports*. <http://hdr.undp.org/en/data>.
- He, H. (2020). The BRICS countries and new international direct investment rules. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 10, pages 163 – 180. Routledge, Londres y New York.
- Heilmann, S. and Perry, E. (2011). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Harvard University Asia Center, Cambridge.
- Hentz, J. (2005). *South Africa and the Logic of Regional Cooperation*. Indiana University Press, Bloomington.
- Hermann, R. (1985). *Perceptions and behavior in Soviet foreign policy*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Hervieu, S. (2011). South Africa gains entry to BRIC club. In *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2011/apr/19/south-africa-joins-bric-club>.
- Hindustan-Times (2011). BRICS will offer huge opportunities for South Africa: Zuma. In *Hindustan Times*. <https://www.hindustantimes.com/world/brics-will-offer-huge-opportunities-for-south-africa-zuma/story-OsMcgSfvvgnGjcK9BVfpwI.html>.
- Holzscheiter, A. (2020). Between communicative interaction and structures of signification: discourse theory and analysis in international relations. *Contemporary Politics*, 26(2):226–243.
- Horelick, A. (1986). Soviet foreign policy under Gorbachev. *Center for the Study of Soviet International Behavior - UCLA/RAND*, (9).
- Horelick, A., Johnson, A. R., and Steinbruner, J. D. (1973). *The study of Soviet foreign policy: a review of decision-theory-related approaches*. RAND Corporation, California.

- Howarth, D. (1997). La teoría del discurso. In *Teoría y métodos de la ciencia política*, page 125 – 142. Alianza Universidad, Madrid.
- Howe, S. G. (1989). Soviet foreign policy under Gorbachev. *The World Today*, 45(3):40 – 45.
- Human Rights Watch (2015). *Informe Mundial 2015: Siria. Eventos del 2014S*.
<https://www.hrw.org/es/world-report/2015/country-chapters/268206>.
- Hunter, F. B. (2012). *Globalization and the BRICS. Why the BRICS will not rule the world for long*. Palgrave Macmillan, New York.
- Hurrell, A. and Narlikar, A. (2006). A new politics of confrontation? Brazil and India in multilateral trade negotiations. *Global Society*, 20(4):415 – 433.
- Husar, J. (2016). *Framing Foreign Policy in India, Brazil and South Africa: On the Like-Mindedness of the IBSA States*. Springer International Publisher, Berlin.
- IBSA (2003). *Declaración de Brasilia, Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica, 6 de junio del 2003*. IBSA, http://www.ibsa-trilateral.org/images/Brasilia_Declaration_2003.pdf.
- IBSA (2006). *1st IBSA Summit Meeting*. IBSA, https://www.ibsa-trilateral.org/images/1st_Summit_Declaration.pdf.
- IBSA (2023). *India, Brazil and South Africa Forum*. IBSA website, <http://www.ibsa-trilateral.org/>.
- IECC (2023). *Breve historia de la República Popular China (1949-2019)*. Instituto de Estudios de la China Contemporánea - CLACSO, Buenos Aires.
- Ikenberry, G. J. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton University Press, Princeton.
- Ikenberry, G. J. (2014). *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Immergut, E. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. In Alarcón Olguín, V., editor, *Metodologías para el Análisis Político*, pages 387–424. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

- Indian-NSA (2013). *Transcript of Media Briefing by National Security Advisor after BRICS Meeting of High Representatives on National Security - New Delhi, January 10, 2013*. BRICS, <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?21046/Transcript+of+Media+Briefing+by+National+Security+Advisor+after+BRICS+Meeting>
- IndiaToday.in (2014). Victory for Modi, India as BRICS Summit clears setting up of a New Development Bank. In *India Today*. <https://www.indiatoday.in/india/story/modi-victory-brics-summit-clears-a-new-development-bank-200518-2014-07-16>.
- Ionescu, G. (1990). The building of the empire. In *Understanding Soviet foreign policy*, chapter 3, pages 70 – 76. McGraw Hill Publishing Company, New York.
- ISSG (2015). *Statement of the International Syria Support Group Vienna - 14 November 2015*. International Syria Support Group, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3088_en.
- Jackson, R. and Sørensen, G. (2013a). IR as an academic subject. In *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, chapter 2, pages 32 – 64. Oxford University Press, Oxford.
- Jackson, R. and Sørensen, G. (2013b). Liberalism. In *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, chapter 4, pages 99 – 131. Oxford University Press, Oxford.
- Jackson, R. and Sørensen, G. (2013c). Realism. In *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, chapter 3, pages 65 – 98. Oxford University Press, Oxford.
- Jaguaribe, H. (1975). Brasil y la América Latina. *Estudios Internacionales*, 8(29):417 – 446.
- Jervis, R. (1983). Security regimes. In *International regimes*, chapter 7, pages 173 – 194. Cornell University Press, Ithaca.
- Jinping, X. (2017). Enfoque de China: Xi preside cumbre para trazar curso de próxima década dorada de BRICS. In *Xinhua Español*. http://spanish.xinhuanet.com/2017-09/04/c_36583380.htm.
- Jones, S. (2012). *BRICS and beyond: executive lessons on emerging markets*. John Wiley and Sons Ltd, West Sussex.

- Judge, A. (1977). International institutions: diversity, borderline cases, functional substitutes and possible alternatives. In Groom, P. T. . A., editor, *International Organisation: a conceptual approach*, pages 28 – 83. Frances Pinter Ltd, Londres.
- Kahn, M. (2018). Prospects for cooperation in science, technology and innovation among BRICS members. In *BRICS and global governance*, chapter 8, pages 150 – 167. Routledge, Londres y New York.
- Kan, J. (2010). De Cancún a Mar del Plata: Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos en la derrota del ALCA. *Ciclos*, 19(37 - 38):77–102.
- Katznelson, I. (2009). Strong theory, complex history: Structure and configuration in comparative politics revisited. In Lichbach, M. I. and Zuckerman, A. S., editors, *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, chapter 4, pages 96 – 116. Cambridge University Press.
- Katznelson, I. and Weingast, B. (2005). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Kennan, G. (1954). *Realities of American Foreign Policy*. Princeton University Press, Princeton.
- Kennan, G. F. (1990). The sources of Soviet conduct. In *Understanding Soviet foreign policy*, chapter 1, pages 5 – 10. McGraw Hill Publishing Company, New York.
- Kennan, G. F. (1994). *Around the Cragged Hill: a Personal and Political Philosophy*. Norton, W. W. & Company, Inc.
- Keohane, R. (1982). International organization. *The round table*, 36(2):325 – 355.
- Keohane, R. (1983). The demand for international regimes. In *International regimes*, chapter 6, pages 141 – 172. Cornell University Press, Ithaca.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, R. O. (1989). *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Oxford University Press, Boulder.

- Keohane, R. O. and Martin, L. L. (1995). The promise of institutionalist theory. *International Security*, 20(1):39 – 51.
- Keohane, R. O. and Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*. Scott, Foresman and Company, Glenview.
- Khatib, D. (2012). El despertar de los árabes. In Santiago, A. R., editor, *Las revoluciones árabes: causas, consecuencias e impacto en América Latina*, pages 64 – 79. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Khmelevskaya, N. (2018). BRICS financial and payment arrangements: a locus of intragroup trade development. In *BRICS and global governance*, chapter 6, pages 106 – 128. Routledge, Londres y New York.
- Kiely, R. (2015). *The BRICs, US 'decline' and global transformations*. Palgrave macmillan, Londres.
- Kiras, J. D. (2014). Terrorism and globalization. In *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, chapter 23, pages 357 – 371. Oxford University Press, Oxford.
- Kissinger, H. A. (1977). *American Foreign Policy*. W. W. Norton, New York.
- Klotz, A. and Prakash, D. (2008). *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.
- Kratochmil, F. (1989). *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kristensen, H. M. and Norris, R. S. (2015). Indian nuclear forces, 2015. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 71(5):77–83.
- Kristensen, H. M. and Norris, R. S. (2016a). Chinese nuclear forces, 2016. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72(4):205–211.

- Kristensen, H. M. and Norris, R. S. (2016b). Russian nuclear forces, 2016. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72(3):125–134.
- Kuchins, A. and Zevelev, I. (2012). Russian Foreign Policy: Continuity in Change. *The Washington Quarterly*, 31(1):147–161.
- Kumar, R., Mehra, M. K., Raman, G. V., and Sundriyal, M. (2023). *Locating BRICS in the global order. Perspectives from the global south*. Routledge, Londres y New York.
- Kumar, S. (2015). Theorising Chinese International Relations and Understanding the Rise of China: a Preliminary Investigation. In *ISA Global South Caucus Conference*, Singapore.
- Kurakin, A. and Sukharenko, A. (2018). Anti-corruption in the BRICS countries. *BRICS Law Journal*, 5(1):56 – 77.
- Kurtz-Phelan, D. (2013). *What is IBSA Anyway?* *Americas Quarterly*, <https://www.americasquarterly.org/content/what-ibsa-anyway>.
- La Rovere, R. L., Ozório, L. d. M., and Melo, L. d. J. (2015). *Entrepreneurship in BRICS: policy and research to support entrepreneurs*. Springer, Londres y New York.
- Lamy, S. (2014). Contemporary mainstream approaches: neorealism and neoliberalism. In *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, chapter 8, page 126 – 140. Oxford University Press, Oxford.
- Landsberg, C. (2010). *The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft*. Pan MacMillan South Africa, Johannesburgo.
- Larionova, M. and Kirton, J. (2018). *BRICS and global governance*. Routledge, Londres y New York.
- Lavrov, S. (2015). Foreign minister Sergey Lavrov's statement and answers to questions at a meeting with students and faculty of Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) Moscow, september 1, 2015. Federación Rusa, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1513670/?lang=en.

- Lebow, R. N. (2014). *Constructing Cause in International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lebow, R. N. and Lichbach, M. (2007). *Theory and Evidence in Comparative Politics and International Relations*. Palgrave Macmillan, New York.
- Lechini, G. (1992). El peso del apartheid en el diseño de la política exterior sudafricana. *Revista de Relaciones Internacionales*, 3(1).
- Lechini, G. (2010). Sudáfrica: la identidad nacional como construcción y el liderazgo regional como destino manifiesto. In *Fuerzas profundas e identidad: reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos (TOMO 2)*, pages 197 – 210. UNR Editora, Rosario.
- Lechini, G. (2012). BRICS e África: a grande incógnita. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (9):139 – 150.
- Lechini, G. (2016). Política exterior de Sudáfrica con especial referencia al gobierno de Zuma. principios e intereses en la cooperación Sur-Sur con África. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 123:41–62.
- Lenin, V. (1914). Sobre el Derecho de Autodeterminación de las Naciones. In *Obras Escogidas - Tomo II*. Editorial Problemas, Buenos Aires.
- Lenin, V. (1917). *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Fundación Federico Engels, Madrid.
- Levitsky, S. Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the cold war*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Levy, M. A., Young, . R., and Zurn, M. (1995). The study of international regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3):267–331.
- Lin, R. and Jiwu, Y. (2020). Theoretical explanations for the origin of BRICS. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 3, pages 43 – 67. Routledge, Londres y New York.

- Lipson, C. (1983). The transformation of trade: the sources and effects of regime change. In *International regimes*, chapter 9, pages 233 – 272. Cornell University Press, Ithaca.
- Liquor, Z. (2010). China's Foreign Policy Debates. In *Chailot Papers*. Institute for Security Studies, Paris.
- Little, R. (2014). International regimes. In *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, chapter 19, page 289 – 303. Oxford University Press, Oxford.
- Liu, H. (2014). China's proposing behavior in global governance: the cases of the WTO Doha Round negotiation and G-20 process. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57:121–137.
- Lo, B. (2003). *Russia's foreign security policy in the 21st century: Putin, Medvedev and Beyond*. Blackwell Publishers Inc, London.
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1):138 – 164.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 2:219 – 249.
- Malamud, A. (2013). El MERCOSUR: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2):275 – 282.
- Malamud, A. and Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181):3–31.
- Mamdani, M. (1996). *Citizens and Subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton University Press, Princeton.
- Mangu, X. (2008). *To the Brink: The State of Democracy in South Africa*. University of KwaZulu-Natal Press, Scottsville.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. In *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Renovando el debate de ayer para fortalecer el actual*, chapter 2, page 169 – 202. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, CABA.

- Marino, R. (2014). *The future BRICS: a synergistic economic alliance or business as usual?* Palgrave Macmillan, New York.
- Martin, S. and Weinberg, L. (2017). *The role of terrorism in twenty-first-century warfare*. Manchester University Press, Manchester.
- Marx, K. (2023). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- McFaul, M. (1999). Russia's Many Foreign Policies. *Demokratizatsiya*, 7(3):393–412.
- McLaughlin Mitchell, S. and Hensel, P. (2007). International institutions and compliance with agreements. *American Journal of Political Science*, 51(4):721 – 737.
- Megas, A. (2015). *Soviet Foreign Policy Towards East Germany*. Springer, New York.
- Mehra, M. K. and Azharuddin, S. M. (2023). Economic growth, trade and investment trends in BRICS. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 5, pages 70 – 96. Routledge, Londres y New York.
- Mendonça, R. (2013). *História da Política Exterior Do Brasil: do Período Colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- MER (2011). *BRICS [Brazil, Russia, India, China and South Africa] – A snapshot - August, 2011*. Indian Ministry of External Affairs, <https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/brics-august-2011.pdf>.
- Mesquita, L. R. (2012). Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. *OIKOS*, 11(2):281–301.
- MG (2010). *Zuma seeks to boost trade links with India - June 3, 2010*. Mail Guardian, <https://mg.co.za/article/2010-06-03-zuma-seeks-to-boost-trade-links-with-india/>.
- Mielniczuk, F. (2013). Brics in the contemporary world: changing identities, converting interests. *Third world quarterly*, 34(6):1075 – 1090.
- Milani, C. and Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1):11–41.

- Mills, G. (1994). *From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations, 1990-1994*. South African Institute of International Affairs, Johannesburg.
- Mishra, H. S. (2023). BRICS, development-aid and disaster-aid management: a framework for cooperation in disaster management. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 19, pages 311 – 324. Routledge, Londres y New York.
- Mitrany, D. (1944). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. Oxford University Press, Oxford.
- Miyahiro, M. (2016). História da formação territorial da fronteira do Brasil com a Europa. *Terra Brasilis*, (7):1 – 16.
- Monyae, D. and Ndzendze, B. (2021). *The BRICS order. Assertive or complementing the West?* Palgrave macmillan, Cham.
- Moore, E. (2012). *CIVETS, BRICS and the Next 11: never mind the BRICS, here's the CIVETS*. Financial Times, <https://www.ft.com/content/c14730ae-aff3-11e1-ad0b-00144feabdc0>.
- Morales, F. (1971). *Jawaharlal Nehru*. Editorial Grijalbo, Barcelona.
- Morasso, C. M. (2013). Los intereses de Sudáfrica como BRIC. *Conjuntura Austral*, 4(18):11 – 26.
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4):513 – 553.
- Moravcsik, A. (2010). The new liberalism. In *The Oxford Handbook of International Relations*, chapter 13, pages 234 – 254. Oxford University Press, Oxford.
- More, M. (2004). Philosophy in South Africa under and After Apartheid. In *A Companion to African Philosophy*, chapter 7, pages 149 – 160. Blackwell Publishers Inc, Malden.
- Morenkova Perrier, E. (2014). The key principles of Russian strategic thinking. In *Laboratoire de l'RSEM*, volume 22. Ministere de la Defense, Paris.

- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Alfred A. Knopf, New York.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Morozkina, A. (2018). The new development bank in the global financial and economic architecture. In *BRICS and global governance*, chapter 5, pages 91 – 105. Routledge, Londres y New York.
- Morse, J. and Keohane, R. (2014). Contested multilateralism. *The review of international organizations*, 9(4):385 – 412.
- Munhoz Svartman, E. (2014). Da II Guerra Mundial à Guerra Fria: Conexões entre os exércitos do Brasil e dos Estados Unidos. *Latin American Research Review*, 49(1):83–103.
- Myšička, S. (2015). Chinese support for communist insurgencies in Southeast Asia during the Cold War. *International Journal of China Studies*, 6(3):203 – 230.
- Nadal, J. L. (1997). Continuidad y cambio en la política exterior de la India. In *Affairs Internationals*, volume 42, pages 21–38.
- Nadkarni, V. and Noonan, N. (2013). *Emerging powers in a comparative perspective: the political and economic rise of the BRIC countries*. Bloomsbury Academic, New York y Londres.
- Naidoo, S. (2012). South Africa's presence 'drags down BRICS' - 23 marzo 2012. In *Mail Guardian*. <https://mg.co.za/article/2012-03-23-sa-presence-drags-down-brics/>.
- Nascimento, D. F. (2015). BRICS e OMC: Conflitos de interesses e condicionantes políticos. *Boletim Meridiano*, 16(151):46 – 54.
- Nath, R. (2012). *Doing Business in the BRICS: a practical legal handbook*. Globe Law And Business, Londres y Cardiff.
- NDB (2022). *New Development Bank*. <https://www.ndb.int/about-us/organisation/>.

- Ndlovu-Gatsheni, S. (2007). Tracking the historical roots of post-apartheid citizenship problems: the native club, restless natives, panicking settlers and the politics of nativism in South Africa. *ASC working paper*, (72):1 – 64.
- Ndlovu-Gatsheni, S. (2014). Pan-africanism and the international system. In *Handbook of Africa's International Relations*, chapter 3, pages 21 – 29. Routledge, London.
- Ndzendze, B. (2021). Autochthonous routes to democracy: assessing the BRICS polities. In *The BRICS order. Assertive or complementing the West?*, chapter 2, pages 35 – 64. Palgrave macmillan, Cham.
- Nehru, J. (1949). *El descubrimiento de la India*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Nkoana-Mashabane, M. (2010). Discurso de la ministra de relaciones internacionales sudafricana, Maite Nkoana-Mashabane, al South African Institute of International Affairs (SAIIA) sobre el tema “The relationship between South Africa and the emerging global powers”, 1 de noviembre del 2010. South African Institute of International Affairs, https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2008/04/saia_spe_m_in_maite_nkoana_mashabane_20101101.pdf.
- Nkoana-Mashabane, M. (2013). The ‘S’ in BRICS: an African perspective. Department of International Relations and Cooperation, <https://brandsouthafrica.com/103668/mashabane-220113/>.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1):97 – 112.
- North, D. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. In Tommasi, S. S. . M., editor, *La nueva economía política*, pages 97 – 112. EUDEBA, Buenos Aires.
- North, D. and Weingast, B. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49(4):808 – 832.

- Nye, J. (2010). What's in a BRIC? - 10 de mayo del 2010. In *Project Syndicate*.
<https://www.project-syndicate.org/commentary/what-s-in-a-bric>.
- Nye, J. (2013). BRICS without mortar - 3 de abril del 2013. In *Project Syndicate*.
<https://www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-joseph-s-nye?barrier=accesspaylog>.
- Olson, M. (1998). La lógica de la acción colectiva. In Tommasi, S. S. . M., editor, *La nueva economía política*, pages 37 – 62. EUDEBA, Buenos Aires.
- O'Neill, J. (2001). *Building Better Global Economic BRICs*, volume 66 of *Global economics paper: Goldman, Sachs & Co.* Goldman Sachs.
- O'Neill, J. (2007a). Beyond the BRICs: a look at the "Next 11". In *BRICs and Beyond*, chapter 13, pages 159 – 64. Goldman Sachs, New York.
- O'Neill, J. (2007b). *BRICs and Beyond*. Goldman Sachs, New York.
- O'Neill, J. (2011). South Africa as a BRIC? In *Investment Week*.
<https://www.investmentweek.co.uk/investment-week/opinion/1935362/jim-oneill-south-africa-bric>.
- O'Neill, J. (2012). SA's BRICS score not all doom and gloom - 30 marzo 2012. Mail Guardian,
<https://mg.co.za/article/2012-03-30-sas-bric-score-not-all-doom-and-gloom/>.
- O'Neill, J. (2019). Are the BRICs still relevant to understand today's world? - 5 de febrero del 2019. In *Clingendael spectator*. <https://spectator.clingendael.org/en/publication/are-brics-still-relevant-understand-todays-world>.
- O'Neill, J., Wilson, D., and Stupnytska, A. (2005). How solid are the BRICs? *Global Economics Paper*, (134):1–24.
- Orlandi, H. and Zelaznik, J. (1996). Gobierno. In *Introducción a la Ciencia Política*, chapter 5, pages 211 – 261. EUDEBA, Buenos Aires.

- Oszlak, O. and O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4):99–128.
- Oye, K. (1986). *Cooperation under anarchy*. Princeton University Press, Princeton.
- Padmore, G. (1956). *Pan-africanism or Communism ? : The coming struggle for Africa*. Roy Publishers, New York.
- Pandey, A. and Siddiqui, H. (2023). BRICS: a study of its cooperation and challenges. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 18, pages 302 – 310. Routledge, Londres y New York.
- Panova, V. (2018). the BRICS security agenda: Russia approach and the outcomes of the Ufa summit. In *BRICS and global governance*, chapter 7, pages 129 – 149. Routledge, Londres y New York.
- Patiño Villa, C. (2012). De la bipolaridad al fracaso de la unipolaridad. *Analecta política*, 1(1):33–61.
- Patnaik, A. (2023). Evolution of BRICS. History and politics. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 3, pages 36 – 52. Routledge, Londres y New York.
- Patrick, S. (2010). Irresponsible stakeholders? The difficulty of integrating rising powers. *Foreign Affairs*, 89(6):44 – 53.
- Pei, M. (2006). *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Harvard University Press, Cambridge.
- Pelle, S. (2007). *Understanding Emerging Markets. Building Business Brick by Brick*. Sage Publications, Londres.
- Pereyra Doval, G. (2013). La formación del estado brasileño y los usos de su política exterior a la luz del proceso de construcción identitaria. la definición de situaciones clave. *Civilizar*, 13(25):49 – 66.

- Pereyra Doval, G. (2017). Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010). *Apuntes*, 40(80):159–185.
- Pierson, P. (1999). No sólo qué, sino también cuándo: temporalidad y secuencia en los procesos políticos. Technical report, Center for European Studies Harvard University.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, Princeton.
- Pierson, P. and Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1).
- Pinheiro, L. (2004). *Política externa brasileira, 1889 - 2002*. Jorge Zahar, Rio de Janeiro.
- Pinheiro, L. and Milani, C. R. S. (2011). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Pochmann, M. (2016). Relações comerciais e de investimento do Brasil com demais países dos BRICS. In *o Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, chapter 13, pages 139 – 152. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília.
- Potash, R. (1985). *El Ejército y la política en Argentina - Tomo I (1928 - 1945)*. Hyspamerica, Buenos Aires.
- Prébisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas - Documento de Trabajo N° E/CN.12/49 de las Naciones Unidas (ONU) del 14 de mayo de 1949*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile.
- Prébisch, R. (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, (1110):3 – 8.
- Puchala, D. and Hopkins, R. (1983). International regimes: lessons from inductive analysis. In *International regimes*, chapter 3, pages 61 – 92. Cornell University Press, Ithaca.
- Putin, V. (2005). *The Beginning of Russian-Brazilian Talks in an Extended Format, Discurso de bienvenida al presidente brasileño Luiz Inacio Lula Da Silva, realizado*

- por parte del presidente Vladimir Putin, 18 octubre del 2005. Presidencia de Rusia, <http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23222>.
- Putin, V. (2015). *Discurso inaugural del presidente Vladimir Putin ante los consejeros en materia de seguridad nacional del BRICS - Moscú, 26 de mayo, 2015*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/49536>.
- Putin, V. and da Silva, L. (2005). *Press Statements on the Results of Russian-Brazilian Talks, 18 octubre del 2005*. Presidencia de Rusia, <http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23224>.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3):427 – 460.
- Ragsdale, H. (1993). *Imperial Russian foreign policy*. Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, Cambridge.
- Raman, G. V. (2023). China, global governance and BRICS. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 14, pages 237 – 253. Routledge, Londres y New York.
- Ramose, M. (1999). *African philosophy through Ubuntu*. Mond Books, Harare.
- Rees, M. T. (2020). A discursive institutionalist approach to american foreign policy - principled and cognitive interpretations of bosnia. *Contemporary Politics*, 26(2):226–243.
- Reinalda, B. (2013). International organizations as a field of research since 1910. In Reinalda, B., editor, *Routledge Handbook of International Organization*, pages 1 – 23. Routledge, New York.
- Reus-Smit, C. (2014). International law. In *The Gloablization of World Politics: an introduction to international relations*, chapter 18, page 274 – 288. Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R. (1995). El institucionalismo. In Marsh, David y Stoker, G., editor, *Teoría y métodos de la ciencia política*, chapter 2, pages 53 – 67. Alianza Universidad, Madrid.

- Rios, S. P. (2016). O que há em comum na agenda econômica dos BRICS. In *o Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, chapter 19, pages 235 – 244. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília.
- Rittberger, V. (1993). *Regime Theory and International Relations*. Clarendon Press, Oxford.
- Robert, A. and Kingsburg, B. (1993). Introduction: the UN's role in international society since 1945. In *United Nations, divided world*, chapter 1, pages 1 – 30. Clarendon Press, Oxford.
- Roberts, C., Armijo, L., and Katada, S. (2018). *The BRICS and collective financial statecraft*. Oxford university press, Oxford.
- Rodrigues, V. (2007). *Investors may trade off BRICS for VISTA*. Reuters, <https://www.reuters.com/article/markets-forex-emerging/emerging-fx-view-investors-may-trade-off-bric-for-vista-idUSN1329374420070713>.
- Ruggie, J. G. (1983). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In *International regimes*, chapter 8, pages 195 – 232. Cornell University Press, Ithaca.
- Rumer, E. B. (2007). *Russian Foreign Policy Beyond Putin*. Routledge, London.
- Sachs, I. (1999). Brazil and India: two whales in the global ocean. In Sinha, K. and Dutra, P. K., editors, *Globalisation and Developing Countries*, pages 3–17. Indian Centre for International Cooperation, New Delhi.
- SAG (2010a). *President Jacob G Zuma arrives in the Russian Federation for the official visit - August 06, 2010*. Presidencia de Sudáfrica, <https://www.gov.za/president-jacob-g-zuma-arrives-russian-federation-official-visit>.
- SAG (2010b). *President Zuma concludes working visit to Brazil - April 17, 2010*. Presidencia de Sudáfrica, <https://www.gov.za/president-zuma-concludes-working-visit-brazil>.
- Sanders, D. (1995). El análisis conductista. In Marsh, David y Stoker, G., editor, *Teoría y métodos de la ciencia política*, chapter 3, pages 69 – 84. Alianza Universidad, Madrid.

- Saran, S., Singh, A. K., and Sharan, V. (2013). *BRICS: a long-term vision for BRICS: submission to the BRICS Academic Forum, 2013*. Observer Research Foundation, New Delhi.
- Schechter, M. G. (2010). *Historical Dictionary of International Organizations*. Scarecrow Press, Plymouth.
- Schmidt, V. (2017a). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11:248 – 263.
- Schmidt, V. (2017b). Theorizing ideas and discourse in political science: intersubjectivity, neo-institutionalisms, and the power of ideas. *Critical Review*, 29(2):248 – 263.
- Schuman, M. (2014). Forget the BRICs; meet the PINES - 13 de marzo del 2014. In *Time*. <https://time.com/22779/forget-the-brics-meet-the-pines/>.
- Schwartzman, S., Pinheiro, R., and Pillay, P. (2015). *Higher Education in the BRICS Countries: Investigating the Pact between Higher Education and Society*. Springer, Londres.
- Sen, A. (2011). *The Idea of Justice*. Harvard University Press.
- Sen, A., Sen, A., Rabasco, E., Toharia, L., and Cortés, L. (2000). *Desarrollo y libertad*. Colección Documento Series. Planeta.
- Serrão, O. and Bischoff, P. H. (2009). Foreign policy ambiguity on the part of an emergent middle power: South African foreign policy through other lenses. *Politikon*, 36(3):363–380.
- Sharma, A. (2023). The COVID-19 pandemic and the BRICS response: cooperation, constraints, and geopolitics. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 16, pages 271 – 287. Routledge, Londres y New York.
- Sharma, R. (2012). Broken BRICs: Why the rest stopped rising. *Foreign Affairs*, 91(6):2 – 7.
- Shelepov, A. (2018). BRICS engagement with international institutions for better governance. In *BRICS and global governance*, chapter 3, pages 49 – 69. Routledge, Londres y New York.
- Shepsle, K. A. (2010). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. W. W. Norton Company, New York and London, 2 edition.

- Shevtsova, L. (2015). Russia's political system: Imperialism and decay. *Journal of Democracy*, 26(1):171 – 182.
- Shradha (2023). BRICS and the COVID pandemic. challenges and opportunities. In *Locating the BRICS in the global order. Perspectives from the global south*, chapter 17, pages 288 – 301. Routledge, Londres y New York.
- Sil, R. (2000). The foundations of eclecticism: The epistemological status of agency, culture, and structure in social theory. *Journal of Theoretical Politics*, 12(3):353–387.
- Sil, R. and Katzenstein, P. (2010). *Beyond paradigms. Analytic eclecticism in the study of world politics*. Palgrave Macmillan, New York.
- Simmons, B. (2002). Capacity, commitment, and compliance: International institutions and territorial disputes. *Journal of Conflict Resolution*, 46(6):829 – 856.
- Simmons, B. and Martin, L. (2002). International organizations and institutions. In Carlsnaes, W., Risse, T., and Simmons, B. A., editors, *Handbook of International Relations*, pages 256 – 281. SAGE, Londres.
- Simon, H. (1957). *Models of Man: social and rational*. John Wiley, New York.
- Simpson, G. (2010). The ethics of the new liberalism. In *The Oxford Handbook of International Relations*, chapter 14, pages 255 – 266. Oxford University Press, Oxford.
- Singer, J. D. (1987). Reconstructing the correlates of war dataset on material capabilities of states, 1816-1985. *International Interactions*, 14:115 – 132.
- Singer, J. D., Bremer, S., and Stuckey, J. (1972). Capability distribution, uncertainty, and major power war, 1820-1965. In *Peace, War, and Numbers*, pages 19–48. Sage, Beverly Hills.
- SIPRI (2016). *Stockholm International Peace Research Institute*. <http://www.sipri.org/databases>.
- Skocpol, T. (2007). El estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. In *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Renovando el debate de ayer para*

- fortalecer el actual*, chapter 7, page 55 – 77. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, CABA.
- Smith, J. (2011). BRIC becomes BRICS: emerging regional powers? Changes on the geopolitical chessboard - 16 de enero del 2011. In *Foreign policy journal*. <https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/01/21/bric-becomes-brics-changes-on-the-geopolitical-chessboard/>.
- Snyder, J. (2004). One world, rival theories. In *Foreign Policy*, volume 145 of *ABI/INFORM Global*, pages 53–62.
- Sochi Congress, T. (2018). *Final Statement of the Congress of the Syrian national dialogue - Sochi, January 30th, 2018*. http://www.mfa.gov.tr/no_30_socideki_suriye_ulusal_diyalog_kongresinin_sonuclari_hk_n.en.mfa.
- Soulé-Kohndou, F. (2013). South Africa in the BRICS-Africa relationship. ambitions, challenges, and paradoxes. *Afrique contemporaine*, 248(4):31 – 43.
- Sprinz, D. and Wolinsky, Y. (2002). *Cases, Numbers, Models: methods for studying International Relations*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Staiano, M. F. (2016). La cultura jurídica china: entre tradición e internacionalización. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, 1529:50 – 56.
- Stein, R. (1983). Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world. In *International Regimes*, chapter 5, page 115 – 140. Cornell University Press, Ithaca.
- Strange, S. (1983). Cave! hic dragones: a critique of regime analysis. In *International regimes*, chapter 12, pages 337 – 354. Cornell University Press, Ithaca.
- Stuenkel, O. (2013). *Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?* High Level Panel on The Post2015 Development Agenda, New York.
- Stuenkel, O. (2014). The BRICS and the Future of R2P: Was Syria or Lybia the Exception? *Global Responsibility to Protect*, 6:3 – 28.

- Stuenkel, O. (2015). *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books, New York.
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western world. How emerging powers are remaking global order*. Polity press, Cambridge y Malden.
- Swain, A. (2021). Is the idea of BRICS relevant anymore? - 13 de septiembre del 2021. In *Gulf news*. <https://gulfnews.com/opinion/op-eds/is-the-idea-of-brics-relevant-anymore-1.82209249>.
- TASS (2014). Lavrov predicts historians may coin new term: the primakov doctrine. In *TASS Russian News Agency*. TASS, <https://tass.com/russia/756973>.
- Taylor, I. (2014). The South will rise again? new alliances and global governance: the India–Brazil–South Africa dialogue forum. *Politikon*, 36(1):45 – 58.
- TEB (2022). *The Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com>.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2:369 – 404.
- Thomas, S. (1989). *The diplomacy of liberation: the international relations of the African National Congress of South Africa, 1960 - 1985*. Phd thesis, University of London, London.
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué estado? In *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*, chapter 1, page 9 – 21. Prometeo, Buenos Aires.
- Thérien, J.-P. and Mace, G. (2013). Identity and foreign policy: Canada as a nation of the americas. *Latin American Politics and Society*, 55(2):150 – 168.
- Toynbee, A. (1965). *La guerra y los neutrales*. Editorial Vergara, Barcelona.
- Tudoroiu, T. (2012). Conceptualizing BRICS: OPEC as a mirror. *Asian Journal of Political Science*, 20(1):23 – 45.
- Turkish Foreign Ministry, T. (2018). *Press Release Regarding the Results of the Syrian National Dialogue Congress in Sochi - Sochi, January 30th, 2018*. http://www.mfa.gov.tr/no_30_socideki_suriye_ulusal_diyalog_kongresinin_sonuclari_hk_n.en.mfa.

- TWF (2022). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/br.html>.
- Urdinez, F. and Cruz Labrín, A. (2021). *Analizar datos políticos*. <https://arcruz0.github.io/libroadp/index.html>.
- Vacchino, J. M. (2017). El MERCOSUR y el proceso de formación del ALCA. Consideraciones generales. *Aportes para la integración latinoamericana*, (9):1 – 26.
- van Ham, P. (2015). The BRICS as an EU security challenge: the case for conservatism. Technical report, Clingendael, The Hague.
- Vigevani, T. and Ramanzini Júnior, H. (2011). The impact of domestic politics and international changes on the Brazilian perception of regional integration. *Latin American Politics and Society*, 53(1):125–155.
- Voeten, E. (2013). Data and analyses of voting in the un general assembly. In *Routledge Handbook of International Organization*, chapter 4, pages 54–66. Routledge, Oxon.
- Voeten, E. (2023). *Paquete unvotes*. <https://cran.r-project.org/web/packages/unvotes/index.html>.
- Vogler, J. (2014). Environmental issues. In *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, chapter 22, pages 341 – 356. Oxford University Press, Oxford.
- Walker, A. (2014). Whatever happened to the BRICS economies? - 27 de noviembre del 2014. In *BBC*. <https://www.bbc.com/news/business-29960335>.
- Wallerstein, I. and Schroeder, C. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Historia (Siglo Veintiuno Editores). Siglo XXI, Madrid.
- Walt, S. M. (2002). The enduring relevance of the realist tradition. In *Political Science: the state of the discipline*, page 197 – 209. W. W. Norton, New York.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.

- Wang, Y. (2017). Wang yi: BRICS cooperation shows strong vitality. In *Embajada de la República Popular China en la República de Filipinas*. http://ph.china-embassy.gov.cn/eng/chinew/201706/t20170621_165669.htm.
- Wang, Y. (2022). China highlights multilateralism, win-win in 'BRICS Plus' cooperation. In *BRICS*. https://english.www.gov.cn/statecouncil/wangyi/202205/20/content_wS6287a4a4c6d02e533532b11
- Weissmann, M. (2015). Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: a Responsible Reformer "Striving For Achievement". *The Journal of China and International Relations*, 3(1):151–166.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 42(2):391–425.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wenge, L. and Lei, W. (2020). The BRICS countries and international energy cooperation. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 11, pages 181 – 195. Routledge, Londres y New York.
- Wiener, A. and Diez, T. (1993). *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Willetts, P. (2014). Transnational actors and international organizations in global politics. In *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, chapter 21, page 320 – 340. Oxford University Press, Oxford.
- Wilson, D. and Purushothaman, R. (2003). Dreaming with BRIC's: The path to 2050. *Goldman Sachs Global Economics*, 99.
- Wilson, D. and Stupnyska, A. (2007). *The N-11: More than an acronym*, volume 153 of *Global economics paper: Goldman, Sachs & Co*. Goldman Sachs.
- Wilson, W. (1918). *Los catorce puntos - Discurso del 8 de enero de 1918 ante el Congreso de los EE.UU.* <https://www.dipublico.org/3669/catorce-puntos-del-presidente-wilson-1918/>.

- Wohlforth, W. C. (2010). Realism. In Reus-Smit, C. and Snidal, D., editors, *The Oxford Handbook of International Relations*, chapter 7, pages 131 – 149. Oxford University Press, Oxford.
- Wolfe, T. W. (1990). The making of Soviet foreign and defense policy. In *Understanding Soviet foreign policy*, chapter 1, pages 11 – 19. McGraw Hill Publishing Company, New York.
- Wozniuk, V. (1990). *Understanding Soviet foreign policy*. McGraw Hill Publishing Company, New York.
- Xiangyang, L. (2011). Common opportunities and challenges facing the BRICS. *Qiushi*, (8):98.
- Xiao, K. (2020). The BRICS countries and international cooperation on climate change. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 12, pages 196 – 214. Routledge, Londres y New York.
- Xing, L. (2014). *The BRICS and Beyond: The International Political Economy of the Emergence of a New World Order*. Ashgate Publishing, Farnham.
- Xinhua (2019). Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS aprueba fondos para dos nuevos proyectos. In *Xinhua.net Español*. <http://spanish.xinhuanet.com/2019-06/27/c138176400.htm>.
- Xiujun, X. (2020a). The BRICS countries and global economic governance. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 7, pages 117 – 129. Routledge, Londres y New York.
- Xiujun, X. (2020b). The BRICS studies. academic approach and frontier issues. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 1, pages 1 – 19. Routledge, Londres y New York.
- Xiujun, X. (2020c). Non-neutrality of international regimes and the BRICS cooperation. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 2, pages 20 – 42. Routledge, Londres y New York.
- Yamakawa, T., Ahmed, S., and Kelston, A. (2009). Brics lead the global recovery. *BRICs Monthly*, 9(5):4.
- Yang, L. (2011). *BRIC's and the global transformation. Considerations on the BRIC summit of think tanks in Brasilia*. Paths international ltd and Social sciences academic press, Beijing.

- Yi, S. (2020). The BRICS countries and global cyberspace governance. In *The BRICS studies. Theories and issues*, chapter 13, pages 215 – 231. Routledge, Londres y New York.
- Yom, S. (2015). From methodology to practice: inductive iteration in comparative research. *Comparative Political Studies*, 48(5):616 – 644.
- Young, O. (1983). Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In *International regimes*, chapter 4, pages 93 – 114. Cornell University Press, Ithaca.
- Yuwen, D. (2013). How to understand China's foreign policy. In *Foreign Policy*.
- Yuyan, Z. (1994). Interest group and non-neutrality of regimes. *Reform*, (2):98.
- Yuyan, Z. (2020). Preface: understanding the international order and BRICS cooperation. In *The BRICS studies. Theories and issues*, pages xi – xiii. Routledge, Londres y New York.
- Zuma, J. (2011). Statement by South African president Jacob Zuma during the joint press conference by BRICS heads of state at the third BRICS summit, Sanya, Hainan Island, People's Republic of China. In *Third BRICS Summit*. <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/statement-south-african-president-jacob-zuma-during-joint-press-conference-brics-heads-state-third-brics-summit-%2C-sanya-%2C-hainan-island-%2C-people%E2%80%99s-republic-china>.