

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Relaciones Internacionales
Maestría en Relaciones Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

El proceso de institucionalización de los BRICS: ¿verdadera propuesta de cambio de sistema internacional o asociación fortuita de poderes emergentes?

Liderazgo del Sur Global, multilateralismo y cooperación como constructos discursivos para el cambio sistémico y su impacto real en la lucha por el poder internacional.

Cecilia María Maximiliana Teruggi

cecilia.teruggi@gmail.com

Octubre de 2019

Director: Roberto Miranda

Tabla de contenidos

Capítulo 1 - Presentación del problema de investigación	8
1. Problema de investigación.....	8
2. Objetivos.....	11
3. Marco teórico del trabajo.....	12
4. Hipótesis, variables e indicadores.....	16
4.1 Hipótesis.....	16
4.2 Variables e indicadores	17
5. Metodología de investigación.....	17
5.1 Recorte temporal.....	17
5.2 Diseño y estrategia de investigación.....	17
PRIMERA PARTE – Posicionamiento sistémico del BRICS en el orden internacional: objetivos y recursos de poder.....	18
Capítulo 2 – El BRICS en el sistema internacional: características, estructura y objetivos sistémicos	19
1. El sistema internacional de los BRICS	19
1.1 Características del orden internacional: anarquía, hegemonía y multipolaridad	20
1.2 Interdependencia y cooperación como variables fundamentales de análisis	22
2. Equilibrio de poder y estructura sistémica.....	24
2.1 La búsqueda del equilibrio de poder	24
2.2 Pirámide de poder	27
2.3 ¿Cómo dominar la estructura del SI contemporáneo?	29
3. Posibilidades de cambio sistémico para el BRICS	32
3.1 Teorías del cambio sistémico	33
3.2 Tipos y supuestos de cambio sistémico	34
3.3 Tipos de objetivos sistémicos de la coalición	35
4. Función sistémica de los BRICS: potencias emergentes regionales	36
4.1 La categoría de potencia emergente.....	37
4.2 La categoría de potencia regional	37
Capítulo 3 – Los recursos y atributos del BRICS: ¿vectores de poder real o de acumulación relativa?	40
1. ¿Qué es el poder? El gran desafío del BRICS	41
2. Recursos de poder duro: geografía, población, economía y capacidad militar	43
2.1 Geografía y recursos naturales.....	44
2.2 Población y desarrollo humano.....	45
2.3 Economía, industrialización y crecimiento	51
2.4 Capacidad militar	54
3. Recursos de poder blando: concepto e indicadores concretos.....	55
3.1 Instrumentos teóricos de poder blando	55
3.2 Indicadores de poder blando: tecnología, conocimiento, investigación y desarrollo	58
SEGUNDA PARTE – Proceso de institucionalización del BRICS: funcionamiento, ideología y acción	61
Capítulo 4 – Funcionamiento y producción normativa de la coalición	62
1. De BRIC a BRICS: reseña histórica de la coalición.....	62
1.1 Nacimiento y consolidación de la coalición.....	63
1.2 Recepción y lectura de la coalición por el mundo académica	65

2.	Los BRICS y las posibilidades de institucionalización	67
2.1	La institucionalización: un concepto flexible	67
2.2	Ventajas y desventajas de la institucionalización para los BRICS	69
3.	Funcionamiento de la coalición	71
3.1	Modalidades de interacción de la coalición	71
3.2	Producción documental del BRICS	74
Capítulo 5 – La institucionalización ideológica de los BRICS: la agenda común.....		80
1.	La necesidad de una agenda compartida	80
1.1	El BRICS: una alianza basada en la solidaridad ideológica	81
1.2	La agenda común, reflejo del nivel de compromiso del BRICS	82
1.3	La agenda común, cimiento ideológico del BRICS	83
2.	Multilateralismo, igualdad y representación en la gobernanza global	84
2.1	La defensa del multilateralismo efectivo en la gobernanza global	84
2.2	La necesidad de reformar las instituciones internacionales	86
3.	La defensa de los intereses de desarrollo del Sur Global	90
3.1	La defensa de los problemas estructurales de desarrollo	91
3.2	La promoción del desarrollo económico y comercial: Cooperación Sur-Sur.....	94
3.3	La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	96
4.	Otros temas trascendentes de la agenda BRICS	97
4.1	El medioambiente y el cambio climático	97
4.2	La resolución pacífica de los conflictos	99
4.3	La lucha contra el terrorismo	100
Capítulo 6 – La institucionalización material: el poder de la acción		101
1.	Las instituciones creadas por el BRICS: NBD y ARC	101
1.1	El Nuevo Banco de Desarrollo.....	102
1.2	El Acuerdo de Reservas de Contingencia	108
2.	La acción de los BRICS en los foros internacionales.....	110
2.1	El G20	111
2.2	La Organización de Naciones Unidas.....	115
2.3	La Organización Mundial de Comercio y la Ronda de Doha	119
TERCERA PARTE – Obstáculos a la institucionalización: Estados miembros y coaliciones superpuestas		123
Capítulo 7 – La incidencia individual de los miembros en la institucionalización.....		124
1.	Los intereses superiores de China y de Rusia.....	125
1.1	China: el único hegemón potencial	127
1.2	Rusia: la potencia híbrida.....	131
2.	Brasil, India y Sudáfrica: ¿únicos integrantes del Sur Global?	135
2.1	Brasil: el gigante en problemas	135
2.2	India: el puente entre dos mundos.....	138
2.3	El liderazgo contestado de Sudáfrica	141
Capítulo 8 – La superposición de coaliciones entre los miembros del BRICS.....		146
1.	Características de las coaliciones de superpuestas	147
1.1	El Foro IBSA.....	148
1.2	La coalición BASIC	150
1.3	El RIC y el BIC	151
2.	Impacto de las coaliciones en la agenda de desarrollo	152
2.1	Coaliciones de potencias emergentes y Cooperación Sur-Sur.....	153

2.2	Mecanismos de apoyo al desarrollo: el Fondo para el Desarrollo IBSA y el NBD del BRICS	154
2.3	Percepción de las coaliciones por el Sur Global	155
3.	Consecuencias sistémicas de la proliferación de coaliciones	157
3.1	Superposición e interferencias entre coaliciones	157
3.2	Fragmentación del Sur Global	160
3.3	Primacía de los intereses estatales por sobre los intereses colectivos	161
Capítulo 9 – Conclusión		165
Bibliografía		170
1.	Publicaciones académicas	170
2.	Documentos y declaraciones institucionales	186

Agradecimientos

Siempre que me preguntaron cómo era escribir una tesis, mi respuesta resultó ser bastante constante: es como preparar el famoso ossobuco de la abuela Genoveva. Es una iniciativa que todos consideran excelente, pero que genera mucha expectativa. Resulta sumamente estresante porque aspiras a que te salga igual de bien, a sabiendas de que tu única salida es recrear la receta a tu manera, como diría Frank Sinatra.

Todo empieza con elegir la receta a seguir: éste es el tema de estudio. Lo primero es ir al supermercado para conseguir los ingredientes necesarios. Leer descripciones de productos y elegir qué vas a comprar es lo más semejante a recolectar bibliografía y datos que hay que segregar y reducir. Volver a casa. Ahora, cortar las verduras y la carne antes de poner todo en la olla. Su paralelo analítico es recortar las citas útiles de los textos relevados, sistematizarlas y ordenarlas. Hora de empezar a cocinar. O escribir. Según el ojo que lo mire. Este momento es clave, porque hay que mezclar los ingredientes, lo que, para la química, consiste en combinar dos o más sustancias (conocimientos e información) que retienen sus identidades (los marcos teóricos) y que se mezclan logrando formar una nueva aleación (el corazón de la tesis). Menos sal, más pimienta, dejar cocinar por cuatro horas. La tesis es un proceso largo, con un terrible margen de prueba y error. Agregó, quito, espero. Me desespero. Sueño con mi ossobuco. ¿Saldrá tan bueno como el de la abuela?

En un momento, debo apagar el fuego. Sí, podría cocinarlo un rato más, pero como me dijo una amiga, “por tu salud mental, lo tenés que cerrar”, o en este caso, apagar. Llegó la hora de probarlo y este es desde donde escribo estas palabras. Gracias a mi familia, mi pareja, mis amigos, mis tutores y profesores por la paciencia, por el apoyo y por los consejos. Esta receta también resultó exitosa a la hora de presentarle esta tesis, que, espero, saldrá tan buena como me lo imaginé.

Nota preliminar de la autora

El título de este trabajo fue redactado en el 2015 cuando recién nacía la idea del estudio del BRICS y nuestra hipótesis todavía era incierta. Sin embargo, el paso del tiempo y la vía emprendida con el desarrollo del análisis modificaron el objetivo original que generó nuestra curiosidad acerca de este tema. Sin duda, si tuviéramos que reescribir el título tras haber puesto el punto final a la tesis, éste sería muy diferente —y mucho menos confuso. Por ello, y por las complejidades administrativas que suponen el cambio oficial del título de un trabajo universitario, aprovechamos esta nota preliminar para presentar aquel que nos habría gustado proponer al lector:

BRICS: ¿verdadero factor de cambio del sistema internacional?

Análisis de la institucionalización de la coalición y de la acción de sus miembros en el período 2006-2018.

Esta aclaración es realizada en pos de permitir una lectura de la tesis más acorde a la intención analítica consolidada de la autora.

Abreviaturas

AG	Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas
ARC	Acuerdo de Reservas de Contingencias del BRICS
BASIC	Foro BASIC (Brasil, China, India, Sudáfrica)
BIC	Foro BIC (Brasil, China, India)
BM	Banco Mundial
BRICS	Coalición BRICS (Brasil, China, India, Rusia, Sudáfrica)
CS	Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas
CSS	Cooperación Sur-Sur
EEUU	Estados Unidos
IBSA	Foro IBSA (Brasil, India, Sudáfrica)
MPNA	Movimiento de Países No Alineados
NBD	Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS
OI	Orden internacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentables de la ONU
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
PE	Potencias emergentes
PED	Países en desarrollo
PD	Potencias desarrolladas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RD	Ronda de Doha de la OMC
RIC	Foro RIC (China, India, Rusia)
RRII	Relaciones internacionales
SI	Sistema internacional
SMC	Sistema multilateral de comercio
TED	Tratamiento especial y diferenciado

Nota bene: se hace una distinción entre la noción de ‘el BRICS’ que se refiere a la coalición y ‘los BRICS’ que designa a los países de la coalición.

Capítulo 1 - Presentación del problema de investigación

1. Problema de investigación

La noción de BRIC[S] fue ideada por el economista Jim O'Neill en un análisis financiero publicado en el 2001 en el *Global Economics Paper* de Goldman Sachs, una de las empresas más influyentes del ámbito económico-financiero internacional, íntimamente vinculada con las élites políticas globales (Stuenkel, 2015a: 29). El artículo se titula *Building Better Economic BRIC* cuya traducción literal sería 'Construyendo mejores ladrillos económicos', haciendo un juego de palabras entre la palabra ladrillo en inglés ("brick") y el acrónimo formado por las primeras letras de los cuatro países relevados (Brasil, Rusia, India y China). El concepto inicial no incluía a Sudáfrica, invitado formalmente a unirse a la coalición por los cuatro miembros originarios en el 2010; su adición sumaría la quinta letra al acrónimo. En el marco del presente trabajo, se hará una distinción entre la noción de 'el BRICS', que se refiere a la coalición, y 'los BRICS', que designa a los países de la coalición.

El concepto propuesto por O'Neill (2001) ponía de relieve el potencial económico de estas economías emergentes prometedoras a comienzos del siglo veintiuno. El autor entendía que tenían en ese momento tenían una tasa de crecimiento igual o mayor que la de los países del G7, el foro de

discusión de las principales potencias económicas que predominó la economía mundial hasta la crisis financiera (Beusang, 2012). En su análisis de la participación de los BRIC[S] al crecimiento mundial, O'Neill preveía que estos países tendrían un importante papel económico en la década venidera. Además, proponía reformar el G7 para reducir la representación de los países occidentales e incluir a Brasil, China y Rusia primero, y a la India en segunda instancia. Esta ampliación del órgano clave de la gobernanza global asentaría mejores bases económicas para todos. Así, abogaba a favor de una cooperación económica y política que tuviera una base verdaderamente representativa. Como se verá más adelante, este enfoque es un elemento central de la agenda política de la coalición.

El debilitamiento económico y la pérdida de influencia de los grandes poderes desarrollados generado por la crisis financiera causaron una crisis de legitimidad del G7 y la transición al G20 como nuevo directorio del poder económico internacional. Este suceso marcó la voluntad de los poderes establecidos y emergentes de coordinar sus políticas para evitar el derrumbamiento del sistema financiero internacional (Thakur, 2014). La predicción de O'Neill se quedó corta ya que la ampliación del foro pasó de siete a veinte miembros. Al 2019, el G20 reúne a los siete países del G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), a los cuales se le añaden Australia, Arabia Saudita, Argentina, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Esta apertura permite una representación más homogénea de la sociedad internacional en la que participan todos los miembros del BRICS.

Los BRICS constituyeron un apoyo fundamental en la resolución de esta crisis al facilitarle fondos a las PD y su intervención resultó decisiva para reactivar la economía mundial. El contexto impulsó su cooperación material y fue una de los primeros temas de agenda cuando sus líderes empezaron a reunirse formalmente. Aprovechando el ocaso fortuito del contexto mundial, los BRICS utilizaron este espacio para reivindicarse como representantes de los intereses del Sur Global en la gobernanza global (Thakur, 2014). En efecto, comparten el deseo de promover la influencia del mundo en desarrollo en la gestión de la seguridad global y de los temas económicos (Odgaard, Daojing, 2015). Con la crisis de legitimidad de las políticas económicas y financieras de Occidente, las grandes PE pudieron sentarse en la mesa de negociación internacional. Se impusieron como voceros de la necesidad de un cambio sustancial del sistema que debía tomar en cuenta a la comunidad internacional en su conjunto y ya no solamente a las potencias tradicionales. La voz del Sur debía ser oída y ¿quién mejor que las grandes potencias regionales de los BRICS para liderar este movimiento?

Las RRII modernas han contado con importantes iniciativas y movimientos históricos de reivindicación del Sur que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial. Primero, se constituyó la Conferencia de Bandung y el Movimiento de Países No Alineados en los años 60 hasta fines de los

80. Más tarde, se gestó la propuesta de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional en los años 90, así como el Grupo de los 77 en la Organización de Naciones Unidas creado en 1964 que es de gran relevancia en la actualidad. No obstante, el BRICS propone un nuevo modelo reivindicativo cuya particularidad es su carácter reducido, estructurado y jerarquizado en torno a cinco grandes líderes regionales. No es un movimiento tan difuso como fue el MPNA ni el G77, grupos con una función de armonización de intereses y posiciones entre una gran cantidad de países. El BRICS se plantea más como una superestructura del Sur (Stuenkel, 2013a). Así como el G7 representa la cúpula de Occidente, el BRICS podría entenderse como su contraparte en el Sur Global.

Indudablemente, la particularidad del BRICS radica en la posición de cada uno de sus miembros a nivel regional: todos ellos son considerados —o se autoproclaman— líderes en sus áreas de influencia. Brasil lideraría a América Latina, China e India se repartirían el poder entre Asia Oriental y Asia del Sur respectivamente. Rusia sería líder del Cáucaso y de la Europa no Occidental, y Sudáfrica del continente africano. Sin debatir todavía la categorización, se puede adelantar que estos liderazgos regionales son muy discutidos. En efecto, existen rivalidades en Asia entre India y China, pero también en América Latina con la rivalidad de Brasil, Argentina y Colombia, así como la rivalidad africana entre Sudáfrica, Nigeria, Argelia y Egipto. En cuanto a Rusia, su área de influencia regional no termina de definirse, particularmente tras la Guerra Fría, el desmantelamiento de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad. A pesar de estos conflictos, la coalición proporciona beneficios innegables para sus socios y los posiciona como hegemones regionales a nivel discursivo (Stuenkel, 2015a). Por ende, es necesario enfocar el estudio de la institucionalización de los BRICS desde este doble nivel de hegemonía: regional y mundial.

En su afán por contribuir a la erosión de la hegemonía de EEUU y crear una zona de influencia del Sur (Abdenur, Folly et al., 2014), los BRICS plantearon en un principio dos objetivos principales: reformar las instituciones internacionales —particularmente las financieras y monetarias—y la gobernanza global (Landsberg, Moore, 2013; Ferdinand, 2014). Reformar consiste en la acción de obrar en pos de mejorar los sistemas políticos y socio-económicos reduciendo sus fallas y defectos para minimizar la inestabilidad que generan (Lipton, 2017). Con el paso del tiempo y la estabilización parcial de la economía, la coalición amplió sus metas, adoptando un enfoque más político y social, y tratando cualquier cuestión que resultase relevante de acuerdo a las prioridades de la agenda internacional. A este efecto, las cumbres anuales de jefes de Estado fueron complementadas no solo por reuniones de ministros de diferentes carteras, sino también por reuniones de funcionarios y académicos en distintos ámbitos. Esta expansión se ve reflejada en la producción documental de la coalición que se complejizó y desarrolló con los años.

¿Por qué motivos y con qué fines estos países tan diferentes en términos históricos, sociales, políticos y culturales se unieron en esta inesperada coalición? Para unos, el BRICS nunca será una alianza seria ni una organización política de Estados afines (Nye, 2011a) al no poder coordinarse para articular una visión común acerca de las grandes cuestiones de la agenda internacional (Pant, 2013). Para otros, el BRICS representa el mundo en desarrollo (Thakur, 2014), combatiendo la hegemonía y las políticas de poder (Zhitao, 2011) en pos de un mundo más multipolar (Abdenur, Folly, 2015). Y para muchos, la coalición no busca desafiar ni quebrar el SI existente, sino incrementar su capacidad de influencia (Ferdinand, 2014; Gray, Murphy, 2013) para escalar en la jerarquía de poder e instalar a sus miembros como las nuevas potencias en la mesa de gobernanza económica neoliberal mundial (Morales Ruvalcaba, Rocha, Vargas, 2013; Stuenkel, 2013a) a través de esta coalición oportunista (Zhebit, 2012a). De hecho, no se debe olvidar que, a pesar de su retórica pro-Sur, el auge de estos países deriva de su integración al orden y a la estructura internacional vigente (Thakur, 2014).

¿Será entonces que el proceso de institucionalización de los BRICS no tiene ningún fundamento altruista (Landberg, Moore, 2013)? Y tal como se pregunta Moore (2013), ¿es el BRICS un acónimo vacío o una fuerza incipiente en el nuevo orden post-crisis? Las opiniones son sumamente variadas, reflejo del desconcierto que genera este grupo heteróclito.

2. Objetivos

El objetivo general del presente estudio es analizar el proceso de construcción e institucionalización de los BRICS a través de su ideología, estudiada a partir de la producción normativa, y de su acción, examinada teniendo en consideración su accionar concertado en los foros internacionales. A través de los objetivos específicos, se buscará describir la conformación y la evolución del discurso y de la acción de los BRICS como líderes potenciales del Sur Global a partir de las declaraciones y los documentos producto de sus interacciones regulares, precedido de un examen de sus recursos de poder. A raíz de ello, se analizará la incidencia individual de los miembros, así como el impacto de los foros superpuestos entre los mismos países sobre la institucionalización del BRICS. Finalmente, se demostrará que los BRICS no aspiran a un cambio del SI sino a modificaciones en su favor del sistema existente—o cambio sistémico, marcando las limitaciones egoístas del paradigma de cooperación en la lucha por el poder internacional.

3. Marco teórico del trabajo

Para analizar la naturaleza de la institucionalización de los BRICS en el SI, es necesario definir en primer lugar al BRICS como objeto de estudio. Como se adelantó, el acrónimo designa a cinco países —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica— que son PE del SI, esto es, actores estatales en ascenso con capacidad e intención de ser grandes poderes a nivel sistémico. En efecto, los BRICS se refieren a sí mismos como PE (BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers, 2011a). También constituyen potencias regionales, es decir Estados semiperiféricos cuya estructura está posicionada dentro del área económica del capitalismo semi-desarrollado, pero que sobresalen de este conjunto jerarquizado con un abordaje y un ascenso a escala regional y global (Morales Ruvalcaba, Rocha, 2010).

El BRICS es una coalición político-estratégica de Estados con capacidad de influencia que cuenta con atributos materiales —grandes economías dinámicas, mercados financieros proactivos, extensos territorios y poblaciones, importantes ejércitos; semi-materiales —promoción del desarrollo socioeconómico y del bienestar social a través de la cooperación; e inmateriales —atractivo cultural e ideológico por la vinculación con el Sur Global y sus valores (Morales Ruvalcaba et al., 2013). Tiene las características de una alianza como compromiso informal para la cooperación de seguridad entre varios Estados destinada a aumentar el poder, la seguridad y la influencia de cada uno de sus miembros, comprometiéndose al apoyo mutuo frente a actores externos (Walt, 2009). Más concretamente, es una alianza basada en una ideología —o alianza ideológica. La ideología es una causa significativa de alineamiento cuando este tipo de alianza constituye la alternativa la menos peligrosa, es decir, en situaciones sistémicas en donde los países se sienten seguros (Walt, 1987). Esta situación se da cuando existen Estados que comparten intereses y preferencias, situación que los lleva a apoyarse mutuamente (Kearn, 2011).

La institucionalización es entendida de acuerdo a los desarrollos sociológicos de Berger y Luckmann (1991). Para los autores, este concepto es precedido por la existencia de un hábito, esto es, la repetición de una acción que se convierte en un patrón de conducta que puede repetirse a largo plazo en los mismos términos. En esta situación, la institucionalización ocurre cada vez que exista una tipificación recíproca de una acción o conducta habitualizada entre diferentes actores. El proceso se construye a lo largo del tiempo, con lo que la creación de la institución no es instantánea; al contrario, implica una historia en común. Por ende, es imposible comprender una institución sin analizar el proceso histórico que propicia su creación. Esta premisa es la que justifica que el presente estudio del BRICS abarque un período de doce años, ya que el tiempo es el vector principal para analizar la evolución de la coalición.

La institución controla la conducta de sus participantes mediante el establecimiento de patrones de comportamiento predeterminados que regulan sus relaciones. La institucionalización puede definirse entonces como un mecanismo de control social de los miembros de la institución. Así, la principal ganancia de la institucionalización es que cada participante puede predecir las acciones del otro y la propia interacción entre ellos deviene predecible, liberándolos de una gran tensión. En consonancia con esta definición, este proceso permitiría el desarrollo de normas, reglas y procesos de toma de decisiones explícitos que definan las expectativas, los intereses y los comportamientos de los actores involucrados (Abdenur, Folly, 2015; Walt, 2009). Se trataría del único medio efectivo para consolidar el poder de una alianza en el SI.

Los BRICS actúan en el ámbito del SI, entendido como el conjunto de unidades políticas que tienen relaciones regulares entre sí y que son susceptibles de estar implicadas en una guerra general (Aron, 1966). Este sistema se define por su carácter anárquico, esto es la ausencia de un cuerpo soberano que gobierne las acciones e interacciones entre los Estados (Axelrod, Keohane, 1985). También se caracteriza por su estructura, configurada en base a la relación entre las capacidades estatales y la distribución global de recursos y atributos de poder que define las posiciones y funciones de los actores en el mismo (Waltz, 1979). La estructura del SI es la forma que toman las interrelaciones entre los Estados que lo componen (Gilpin, 1981). El SI es uni-multipolar: cohabita una superpotencia —EEUU— con varias grandes potencias —incluidos los miembros de los BRICS— en una lucha constante por el poder. Esta situación genera una multiplicación de los centros de poder (Huntington, 1999) y una competencia por el poder que es el estado natural de la política internacional (Paul, 2004; Morgenthau, 1948).

En este escenario, el poder es el interés en juego. Consiste en la habilidad de influenciar el comportamiento de los demás de acuerdo con los intereses propios (Organski, 1968). Constituye el punto neurálgico de las políticas de las grandes potencias: los Estados compiten entre sí por tener más poder (Mearsheimer, 2001). En cuanto al interés, se trata del deseo egoísta de tener poder, seguridad o riqueza (Wendt, 1999). El poder está compuesto por la suma del poder duro —militar y económico— y del poder blando —político-diplomático. Para este análisis, se resaltarán la superioridad del poder blando por constituir la capacidad de conseguir que los demás hagan lo que uno quiere sin recurrir a la amenaza ni al incentivo económico, fomentando la cooptación por sobre la coerción. Este tipo de poder domina en la era de la información y de las tecnologías de la comunicación. Constituye un instrumento idóneo para promover la cooperación que busca generar una atracción por los valores compartidos y por el deber de contribuir a la realización de los mismos (Nye, 2002; 2004).

Este poder es un eje fundamental de la cooperación entre los BRICS. Al unirse en esta alianza, suman colectivamente grandes recursos de poder. Por un lado, representan el poder duro, con una gran capacidad militar (Rusia, China, India y Brasil), nuclear (India, China y Rusia), y un fuerte poder económico al acumular una gran cuota de la riqueza mundial. Por el otro lado, acumulan poder blando, caracterizado por tres recursos: la cultura, los valores políticos y las políticas exteriores (Nye, 2004). Teniendo en cuenta que los BRICS buscan representar los intereses y valores del mundo en desarrollo discursivamente, aspirando a alterar pacíficamente el *statu quo* y promover la influencia política y cultural del Sur Global (Gray, Murphy, 2013), se puede afirmar que su herramienta principal es el poder blando. Por ello, se considera que son Estados colectivistas con el deseo de ayudar a aquellos con quién se identifican (Wendt, 1999).

El Sur Global —o mundo en desarrollo— es un concepto que engloba a los PED y las PD tanto del hemisferio norte como del hemisferio sur, la mayoría integrantes del Grupo de los 77¹. En el marco de las RRII, este concepto se utiliza para describir las regiones cuya historia política, social y económica está vinculada con un pasado colonial o imperial. Con la evolución de los niveles de desarrollo económico en los países del Sur, el concepto ha tomado un significado más trascendente que la mera proximidad geográfica o la historia compartida. En la actualidad, el Sur Global es una expresión ideológica que refleja el conjunto de problemáticas específicas a las que se enfrentan las regiones en desarrollo en su diversidad, independientemente de su cercanía territorial. Se trata de un símbolo movilizador para un abanico de PED y de una estrategia para manejar las relaciones con los países más poderosos del sistema a través de los grupos y alianzas políticas. Este término permitió la conformación de una identidad transnacional entre un importante grupo de países que comparten problemas concretos de desarrollo (Alden, Morphet, Vieira, 2010).

Este concepto se diferencia de lo que se conocía como Tercer Mundo en tanto pretende ser más neutro y menos ligado al pasado. Busca establecer una nueva narrativa que no implique la debilidad de manera subyacente, sino que transmita aspectos positivos del desarrollo como el alto crecimiento económico o la capacidad de influir la agenda global. Con esta perspectiva, los líderes de este grupo no piden ayuda, sino un lugar en la mesa de decisión junto a los más poderosos desde una posición de liderazgo: quieren paridad e igualdad en el SI. Precisamente, el BRICS está conformado por líderes que no aceptan el relato histórico que les impondría un lugar menos importante en la escala de poder internacional. Por ende, el auge del Sur Global podría cambiar fundamentalmente la distribución del poder en los asuntos mundiales (Stuenkel, 2013b).

¹ El Grupo de los 77 – o G77 + China – es un grupo de PED que se apoya, sustenta y ayuda mutuamente en las deliberaciones de la Organización de Naciones Unidas y cuyo número de integrantes asciende a 134 países en el 2019.

La Cooperación Sur-Sur cobró una gran importancia en este contexto. Se trata de la colaboración entre integrantes del Sur Global en los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales, medioambientales y técnicos, entre otros. Este modelo de cooperación solidaria concentra los valores del Sur Global, defendidos por los BRICS en los foros multilaterales. Se rige por el respeto de la soberanía nacional, la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos, el beneficio mutuo² y la horizontalidad. Estos principios constituyen un instrumento para generar apoyo por parte de un amplio espectro de países, pero también influencia y poder blando, promoviendo el crecimiento y el desarrollo en países socios o afines (Abdenur, Folly, 2015)³.

Siguiendo la perspectiva de la interdependencia compleja, el poder es una apuesta al multilateralismo y a la cooperación concretado en las instituciones internacionales. En este marco, el poder del actor estatal está constituido por la negociación y la oportunidad en la estructura internacional, entendido como proceso de intercambio de efectos de costo recíproco entre diversos actores (Keohane, Nye, 1977). A pesar de sus inmensas diferencias culturales políticas y económicas, parecería que los BRICS encuentran beneficios en esta cooperación. Los mismos se trasladan al escenario del multilateralismo, generando influencia y apoyos estratégicos. En este contexto, se entiende el multilateralismo como el compromiso entre tres o más actores en una cooperación internacional voluntaria y esencialmente institucionalizada, regida por normas y principios y con reglas que se aplican a todos los Estados (Bouchard, Peterson, 2011).

Precisamente, la cooperación solo puede darse en situaciones que impliquen una combinación de intereses conflictivos y complementarios (Axelrod, Keohane, 1985). Los BRICS, en este caso, tienen intereses que convergen en materia de cooperación al desarrollo (Abdenur, Folly, 2015) y de objetivos estratégicos comunes, como la necesidad reformar la gobernanza global y las instituciones internacionales. Estos objetivos, que difícilmente pueden alcanzarse individualmente, pueden ser logrados mediante una unión que potencie sus intereses y fortalezas nacionales. Si la cooperación es el resultado de una ecuación que alía la compatibilidad de los intereses, las perspectivas de futuro y el número de jugadores, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica encontraron en el BRICS un instrumento de cooperación eficiente en la búsqueda de poder en el SI.

Dicho eso, la cooperación no inhibe la competencia entre los Estados (Morales Ruvalcaba et al., 2013) y en ello radica la fragilidad de los BRICS. En efecto, esta coalición se ve debilitada por dos

² Resolución 64/222 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 21 de diciembre de 2009 – Recuperado en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/222>

³ En efecto, “potenciar la cooperación de los BRICS con los Estados periféricos podría reforzar el movimiento hacia el cambio y transformación del mundo” (Morales Ruvalcaba et al., 2013: 257).

frentes. En primer lugar, por los intereses antagónicos de sus miembros, particularmente con la oposición de dos grupos afines: por un lado, China y Rusia —miembros permanentes del CS y potencias consagradas— y por el otro lado, Brasil, India y Sudáfrica —menos poderosos, socios del IBSA y aspirantes a la membresía permanente del CS. En segundo lugar, se ven desacreditados por la existencia de otros foros político-estratégicos paralelos entre ellos, que tienen —para algunos— mayor compromiso, intereses, cohesión y efectividad. Estos elementos permitirían evidenciar que los BRICS no son más que una suerte de asociación fortuita de PE sin pretensión de modificar el SI, en tanto la evidente falta de objetivos comunes y la persistencia de intereses demasiado contradictorios solamente les deja una retórica de comportamiento de coalición (Brutsch, Papa, 2013). Esto se suma al hecho de que el egoísmo está profundamente arraigado en la vida internacional (Wendt, 1999).

Esta idea se contrapone con el discurso adoptado por la coalición que plantea un modelo de cooperación de potencias regionales que defienden los intereses del Sur Global. Discursivamente, su aspiración principal sería generar una verdadera propuesta de cambio de SI, entendida como cambio de la distribución de capacidades entre los Estados (Waltz, 1979) que cuestiona el SI existente y lo pone en crisis. Este cambio se produciría a través de la reforma de las instituciones internacionales y de la gobernanza global, medio para la concreción de su objetivo de poder. No obstante, si los BRICS pretenden escalar individualmente en la pirámide de poder internacional (Morales Ruvalcaba et al., 2013), parece difícil que tengan suficientes incentivos para materializar su institucionalización y sus objetivos declarados. En efecto, es posible que los Estados no busquen aliarse para mejorar el orden mundial, sino para maximizar su propia cuota de poder, lo cual se opone directamente a la voluntad de crear y defender un OI estable. Ni siquiera la cooperación puede eliminar la lógica dominante de la competencia interestatal en tanto el SI sea anárquico (Mearsheimer, 2001).

4. Hipótesis, variables e indicadores

¿Cuál es entonces la hipótesis del presente trabajo?

4.1 Hipótesis

Tal como se desprende de este desarrollo inicial, tenemos serias dudas sobre la verdadera intención sistémica detrás del proceso de institucionalización de la coalición, sabiendo que el éxito individual de sus miembros nace de su integración al modelo westfaliano vigente. Por ello, nuestra hipótesis es que los BRICS no han logrado modificar de manera decisiva el sistema internacional debido a la fragilidad de su institucionalización como coalición y por el contraste asimétrico de los intereses nacionales de sus miembros en esa empresa.

4.2 Variables e indicadores

En el marco de esta hipótesis, la variable dependiente es el cambio del SI. Las variables independientes son la coalición BRICS, sus miembros soberanos y la superposición de coaliciones paralelas. Los indicadores de estas variables dependientes e independientes son los recursos de poder, la ideología manifiesta y la acción de la coalición en los foros internacionales principales.

5. Metodología de investigación

5.1 Recorte temporal

El recorte temporal elegido para el presente trabajo se extiende desde el nacimiento político de la coalición con ocasión de la primera reunión de los ministros de asuntos exteriores del BRICS en el 2006, hasta la décima cumbre en el 2018. Este lapso de doce años es un período de tiempo suficiente para poder analizar objetivamente el proceso de institucionalización. En efecto, los tiempos en la política internacional suelen ser difusos y largos, particularmente en materia de institucionalización.

5.2 Diseño y estrategia de investigación

El diseño de investigación seleccionado para esta tesis es explicativo para poder identificar la relación causal entre las variables dependientes e independientes. Se dividirá el trabajo en tres partes compuestas de distintos capítulos que permitirán estructurar el análisis. La investigación se llevará a cabo mediante dos estrategias metodológicas principales.

▪ Relevamiento y análisis de la producción documental de las entidades analizadas

Se examinarán las declaraciones, informes y documentación producida por los BRICS, así como la de las demás coaliciones analizadas —en especial, el IBSA y el BASIC. Constituye la fuente principal y más directa de información sobre el objeto de estudio. A modo de complemento, se analizarán declaraciones gubernamentales y documentación de otras instituciones relevantes.

▪ Selección y análisis de la bibliografía académica

El trabajo estará sustentado y fundamentado en el estado de la cuestión en las materias abordadas en el mismo: los BRICS y su relación con el SI, el Sur Global, la CSS, la gobernanza global, entre otros temas de interés.

PRIMERA PARTE – Posicionamiento sistémico del BRICS en el orden internacional: objetivos y recursos de poder

El BRICS nació en un contexto que precedió su creación. Los miembros de la coalición se desenvuelven en un SI específico cuyos lineamientos fueron determinados por las grandes potencias previamente a su consolidación como PE en el escenario global. En esta primera parte, se presentarán las características esenciales de este complejo sistema a fin de determinar los intereses en juego para la coalición. Además, ya que la lucha por el poder es el transfondo de gestación del BRICS, resulta fundamental examinar los recursos de Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica.

Capítulo 2 – El BRICS en el sistema internacional: características, estructura y objetivos sistémicos

Para entender el proceso de institucionalización de la coalición BRICS, es necesario determinar en primera instancia el escenario en el que se plantea la hipótesis. Si bien se adelantaron los conceptos fundamentales sobre los cuales se apoya el análisis, la complejidad del contexto internacional justifica indagar en el tema para entender la función sistémica de esta coalición. Así, se analizará el tipo de SI en el que la coalición fue creada, los tipos de cambios sistémicos a los que pueden aspirar, así como las cuestiones vinculadas al posicionamiento teórico del BRICS en el escenario global.

1. El sistema internacional de los BRICS

Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica se desenvuelven en un escenario de poder que precede su cooperación, en el cual deben hacerse un lugar como coalición política de Estados. ¿Cuáles son las características principales de este sistema?

1.1 Características del orden internacional: anarquía, hegemonía y multipolaridad

La coalición BRICS nace en un OI uni-multipolar, caracterizado por la cohabitación de una superpotencia, EEUU, y de varias grandes potencias que buscan constantemente incrementar su poder. Todos los OI son creados por los Estados más poderosos del sistema y representan los acuerdos que definen y guían las relaciones entre ellos. En el marco del presente análisis, se entiende que se trata del OI occidental, también conocido como westfaliano, creado después de la Guerra Fría por EEUU. Este orden liberal hegemónico se caracteriza por ser accesible, legítimo y perdurable. Sus reglas e instituciones se basan en las fuerzas globales en movimiento de la democracia y el capitalismo. Reflejan los intereses, normas y valores estadounidenses. El orden es expansivo e involucra a un amplio espectro de participantes y actores interesados. Permite crecer económicamente e incrementar la cuota de poder. Todo eso lo convierte en un orden difícil de revocar y al que es fácil unirse, sobre todo para las PE como los BRICS (Ikenberry, 2008, 2014b; Krasner, 1985).

El OI se basa en tres propuestas fundacionales. Primero, que la apertura económica y la integración llevan a una prosperidad mejor y más ampliamente repartida. Segundo, que la apertura política, la democratización y la protección de los derechos humanos consolidan sociedades más fuertes e igualitarias, así como una cooperación internacional más efectiva. Finalmente, la apertura económica y la política se fortalecen mutuamente. En la actualidad, estos principios son discutidos y el BRICS se posiciona sin duda en este debate (Sullivan, 2018). El OI permite una distribución del poder y de la riqueza entre los diferentes Estados que lo componen. Dentro del mismo, las intenciones de los países son imprevisibles y no existe ninguna autoridad superior o central que proteja a los unos de los otros: es un orden anárquico. Todos buscan garantizar su propia supervivencia (Levy, 2004). Así, cuanto más poder acumule un actor estatal, más posibilidades de supervivencia y de dominación tiene. Aquel que logre ser hegemón dispondrá de tanto poder acumulado que será prácticamente imbatible para sus rivales. Esta situación genera un enfrentamiento constante entre potencias motivadas por una insaciable búsqueda de poder destinada a acercarse a los niveles de recursos hegemónicos.

En la retórica de numerosos países, la hegemonía es el objetivo final que se pretende lograr. Si la hegemonía global del sistema solamente puede ser alcanzada por contados países debido a la dificultad de proyectar poder a nivel mundial, resulta relativamente más sencillo lograr el estatuto de hegemón regional que permite la dominación de un área geográfica específica (Mearsheimer, 2001). El concepto de hegemonía regional permite una repartición conceptual de las potencias principales del sistema, aunque suelen ser muy cuestionadas a nivel local. Como se verá más adelante, los BRICS

se piensan a sí mismos como hegemones regionales, pero eso no es aceptado necesariamente por sus áreas de influencia.

En este complejo escenario, los actores con las capacidades más importantes definen el SI a través de sus decisiones y acciones. En condiciones de anarquía, es muy difícil que un sólo actor pueda gobernar o tener control sobre el SI. Por ende, la única manera de influenciarlo está dada por la distribución de poder entre las distintas unidades o coaliciones políticas. En este contexto, las grandes PD organizan y mantienen las relaciones dentro del sistema, particularmente en sus zonas de influencia respectivas, al definir y establecer las normas y derechos básicos que resulten más favorables a sus intereses (Gilpin, 1981). Cuanto menor sea el número de grandes poderes y mayor la disparidad entre los Estados más poderosos y el resto, tanto más probable que los primeros actúen en nombre del SI y que participen del manejo de los Estados menores o interfieran en sus asuntos (Waltz, 1979). Así, para alcanzar un sistema más igualitario y equilibrado, es fundamental lograr una multiplicación efectiva de los centros de poder, también conocida como multipolaridad.

Wohlforth (1999, 2011) define la multipolaridad como una estructura que comprende tres o más Estados especialmente poderosos y donde ninguno de ellos es inequívocamente dominante. Es una situación de jerarquía plana que se opone a la unipolaridad —situación donde las capacidades de un solo Estado son demasiado grandes para ser contrarrestadas— y a la bipolaridad —donde la estructura es producida por dos Estados que son sustancialmente más poderosos que todos los demás. La distribución de poder entre los polos en el SI se origina en la distribución de los recursos materiales (Ikenberry, Mastanduno, Wohlforth, 2011). En la composición actual del OI, difícilmente se puede afirmar que rige una multipolaridad real. Por eso, el concepto de uni-multipolaridad de Huntington (1999) es lo que más se asemeja a la realidad: hay una superpotencia —EEUU— que lidera la gobernanza mundial junto a otras grandes potencias que, sin ser potencias globales, tienen significativas cuotas de poder. Ante esta situación, la multipolaridad es una de las prioridades de la agenda del BRICS y de todos los países no occidentales con aspiraciones de crecimiento sistémico.

El OI vigente se construye entonces en torno a las alianzas, la cooperación y el multilateralismo, herramienta fundamental para lograr la multipolaridad al estar directamente asociado con la democratización de las RRII (Wang, J., 2015). Si existen herramientas que promueven y potencian la multipolaridad, como los foros de gobernanza global y las instituciones internacionales, el carácter jerárquico del sistema sigue predominando en todas las situaciones donde la soberanía de los Estados, y sobre todo de los más poderosos, se vea amenazada. En efecto, si los actores estatales logran ponerse de acuerdo sobre algunas cuestiones —no demasiado trascendentes— de la agenda internacional en los foros internacionales, principalmente en el sistema de Naciones Unidas, las injusticias y

desigualdades *de facto* siguen siendo moneda corriente en la política internacional de cada día. Así, los Estados más poderosos del sistema suelen actuar unilateralmente cuando los resultados de la discusión multipolar se oponen a sus intereses nacionales. Las acciones que se opongan a las reglas internacionales raramente son castigadas ya que los jueces son los propios perpetradores de la falta que se imputa. Para Posen (2011) es probable que el OI se deslice naturalmente hacia la multipolaridad en vez de ser causado por el conflicto.

A pesar del carácter complejo e imprevisible de este sistema, los Estados se necesitan entre ellos para lograr determinados resultados que los beneficien. Al haber tantos actores y niveles de poder dispares, son pocos los que pueden imponer su voluntad al resto sin un mínimo de apoyo. Por este mismo motivo, los Estados como los BRICS necesitan armar bloques para ser más poderosos individualmente gracias a las alianzas políticas. La necesidad de cooperar es fundamental en el sistema caracterizado por su interdependencia.

1.2 Interdependencia y cooperación como variables fundamentales de análisis

El advenimiento del SI moderno y el desarrollo de las tecnologías han consolidado un mundo sumamente conectado donde los individuos de la sociedad internacional, los gobiernos y las empresas transnacionales tienen la posibilidad de estar comunicados de forma permanente. Este fenómeno engloba mucho más que los aspectos tecnológicos de la conexión: incluye cuestiones financieras, políticas, militares y también diplomáticas. Resulta necesario vincular esta idea con el concepto de globalización⁴, definido como el crecimiento de las redes de interdependencia a nivel mundial que lleva los Estados a no tener más remedio que cooperar (Nye, 2002). Según Waltz:

“Interdependencia significa que las partes son mutuamente dependientes. [...] La definición tiene dos componentes: las ganancias y las pérdidas agregadas que los Estados experimentan por medio de sus interacciones, y la igualdad con que estas pérdidas y ganancias son distribuidas. Los Estados que son interdependientes con niveles altos de intercambio experimentan, o están sometidos a la vulnerabilidad común que implica la interdependencia” (1979: 212).

La necesidad de los Estados de controlar los asuntos mundiales estaría directamente relacionada con la interdependencia creciente de los actores estatales: a mayor dependencia, mayor necesidad de control. En efecto, los Estados son interdependientes cuando el resultado de una interacción para unos depende de las elecciones de otros. Por ello, los enemigos también pueden ser interdependientes (Wendt, 1999). Por ende, cuanto más estrecha e intensa sea la interdependencia, mayor impacto provocan las acciones de unos sobre otros. Lo que suceda en un país A puede influir directamente

⁴ La globalización no implica ni universalidad, ni homogenización, ni igualdad; al contrario, se acompaña del incremento de las desigualdades entre ricos y pobres. Es el resultado de la combinación del progreso tecnológico y de las políticas gubernamentales que han reducido las barreras a los intercambios internacionales (Nye, 2002).

dentro de las fronteras del país B. En síntesis, Waltz afirma que “*la mutualidad de la dependencia hace que cada Estado observe a los otros con cautela y suspicacia*” (1979: 304).

Las variaciones de la distribución de capacidades entre los Estados son tan importantes que afectan la estructura del sistema, pero también el grado de interdependencia, entendido como la dependencia mutua que se genera entre las partes en un mundo tan conectado (Waltz, 1979). Los Estados modernos no son individuos aislados que pueden organizarse de la forma que quieran. Están atados los unos a los otros por lazos sutiles, profundos y complejos que son políticos, económicos y psicológicos. Estos lazos cada vez más fuertes y duraderos han permitido la organización de los Estados en sistemas u órdenes internacionales que perduran en el tiempo (Organski, 1968)⁵. Este es el entramado que explica la interdependencia creciente e inexorable entre los actores del sistema, cuya opción más ventajosa es acogerse a esta realidad.

Los ajustes en el equilibrio de la estructura son constantes y dinámicos y cada vez que el peso del poder crece demasiado en un lado de esta balanza, las naciones del lado contrario disponen de dos alternativas: actuar para incrementar su propio poder o intentar disminuir el poder de sus adversarios. Para ello, pueden adoptar recursos directos —como intervenir militarmente— o más sutiles e indirectos —como formar alianzas con otros (Organski, 1968). En un SI en el que la fuerza ya no se considera un recurso aceptable y prevalecen los recursos de poder blando, es mucho más conveniente recurrir a la formación de alianzas y coaliciones para lograr sus objetivos de poder y el cambio que se considere deseable por los que se consideren insatisfechos con el equilibrio que se haya establecido. Dicho de otra manera, prevalece la cooperación por sobre el conflicto.

La interdependencia ha menoscabado la relevancia de las fronteras, creando un sistema en el que existe un control centralizado de las cuestiones internacionales sin que haya una entidad superior que pueda imponer realmente decisiones (ibíd.)⁶. Con ello, el sistema anárquico está mutando y en el nuevo modelo que se está gestando, las unidades políticas soberanas siguen existiendo, pero son tan interdependientes que ya no pueden actuar con absoluta libertad y autonomía. Deben buscar el consenso y el apoyo en su proceso de toma de decisiones. Los Estados que actúan de manera unilateral

⁵ De hecho, es en el ámbito del comercio donde esta dependencia es más notoria ya que todos los Estados, hasta los más poderosos, necesitan recursos de los cuales no disponen necesariamente. Para conseguirlos, deben comerciar con los países que sí disponen del recurso que necesitan. Todas las economías, inclusive las menos desarrolladas del mundo, dependen del mundo industrial (Organski, 1968).

⁶ Esta dependencia recíproca generalizada que afecta a todos los actores del SI en mayor o menor escala hace que los Estados se conecten esencialmente por las fuerzas de mercado. Esto los lleva a intentar estructurar su interdependencia para generar ganancias comunes y crear asimetrías – entendidas como los equilibrios y desequilibrios de la dependencia – que generan una gran cuota de ganancias y poder que puede ser utilizadas con otros fines. Cuanto menos dependiente sea un Estado en la relación de dependencia, más poder acumula ya que termina siendo más independiente en el marco de la relación de interdependencia. La manipulación de las asimetrías de interdependencia es una dimensión importante del poder económico (Nye, 2011b).

y no consensuada son severamente castigados por el resto de la comunidad internacional. Basta con considerar los casos de Corea del Norte y de Venezuela, cuya resistencia a amoldarse al *statu quo* en las condiciones impuestas por la mayoría los ha convertido en parias con relación al sistema. De alguna manera, los Estados han empezado a auto-regularse como comunidad, es decir, han construido estructuras y elaborado reglas que permiten cierta organización, incluso sin una autoridad superior.

En este marco, la cooperación se plantea como una herramienta esencial de la política internacional. Se impone en las relaciones interestatales de poder sobre la competencia por la seguridad y el conflicto (Mearsheimer, 2001). En el primer capítulo, se vio que que las alianzas son compromisos informales de cooperación entre varios Estados destinadas a reforzar el poder, la seguridad y la influencia de cada uno de sus miembros, quienes se comprometen a apoyarse mutuamente frente a actores externos. Son creadas para protegerse de las amenazas externas que perciben (Walt, 1987; 2009) y si permiten una mejora de su capacidad de proteger y proyectar sus intereses (Desai, 2012). En este contexto, la cooperación depende de la confianza entre los miembros del grupo que deriva de los valores y de la cultura comunes (Huntington, 1996). De forma análoga, Organski (1968) plantea que las alianzas incrementan el poder de un Estado a través de la selección de los aliados más oportunos. Permiten combinar y sumar las capacidades individuales de poder para influir en la distribución del poder en el sistema (Levy, 2004). Por ende, se hacen y se deshacen en función de las necesidades que surgen en contexto. Estos elementos sistémicos son fundamentales para contextualizar el ámbito de desenvolvimiento y de posterior institucionalización de la coalición.

2. Equilibrio de poder y estructura sistémica

Tras haber planteado las características esenciales del SI en el que se desenvuelven los BRICS, se ahondará ahora en las luchas por el poder que se dan dentro del mismo.

2.1 La búsqueda del equilibrio de poder

El establecimiento de un sistema multipolar es un objetivo fundamental para los Estados que quieran promover sus intereses en el escenario internacional, como es el caso de los BRICS. En términos generales, cuantos más países comparten el poder, más equilibrio de poder puede haber. Esta situación deseable satisface, en consecuencia, a una mayor proporción de países. Al contrario, cuando pocos Estados tienen el control del sistema, el equilibrio se vuelve rígido y se hace difícil obrar en pos de los intereses de la mayoría. Existen tantas combinaciones posibles para alcanzar el equilibrio como países en el SI y existe un sinfín de estrategias para incrementar el poder individual

y contrabalancear al otro (Organski, 1968). De hecho, la noción de equilibrio en el sistema se refiere al equilibrio entre las grandes potencias, no entre todos los Estados del sistema (Levy, 2004). Esta idea lleva a introducir la teoría del equilibrio de poder, una interesante herramienta de análisis para el presente trabajo. Varios autores la han desarrollado⁷.

Para Organski (1968), esta teoría —a la cual se opone— se basa en la idea de que en un escenario compuesto por un gran número de Estados con cuotas de poder diferentes que buscan maximizar su propio poder, existe una tendencia para el sistema en su totalidad de estar en equilibrio y en condiciones de paz⁸. Ante esta situación, los países pueden aliarse unos con otros para que ningún Estado o grupo de Estados sea lo suficientemente poderoso como para dominar al resto: estos dos poderes se equilibrarán entre sí. Siempre que este equilibrio se mantenga, habrá paz y la independencia de los pequeños Estados estará garantizada. Este es el modelo del equilibrio simple que enfrenta generalmente a dos países o grupos de países con recursos de poder muy similares. En el modelo del equilibrio múltiple, varios Estados o grupos de Estados se equilibran mutuamente. Este segundo modelo más complejo y diversificado es el que más se asemeja con la multipolaridad que busca el Sur Global y el BRICS.

En este sistema competitivo, la prioridad de los Estados no consiste únicamente en incrementar su poder, sino también en mantener su posición dentro del SI gracias a la acumulación de poder. Ante esta competencia permanente por el liderazgo, el equilibrio es una conducta razonable de adoptar. Paul (2004) diferencia las estrategias de equilibrio —aquellas destinadas a evitar que un poder emergente tenga hegemonía— de los equilibrios de poder —es decir, los resultados de la utilización de estas estrategias a nivel sistémico y subsistémico. El equilibrio suele manifestarse de dos formas opuestas: el equilibrio duro (*hard balancing*) y el equilibrio suave (*soft balancing*). El primero se plantea generalmente en escenarios de gran rivalidad estatal y consiste en incrementar las capacidades

⁷ Algunos consideran que el equilibrio de poder sería una teoría del pasado que caducó con el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, se siguió la idea de Paul (2005) de que ha sobrevivido en su modalidad ‘blanda’, a través de la formación continua de coaliciones y de negociaciones diplomáticas que aplican estrategias de equilibrio limitadas, tacitas e inclusive indirectas. Son estrategias institucionales y diplomáticas que buscan limitar el poder del hegemon vigente, pero que no cuestionan al hegemon *per se* como en la visión del equilibrio duro. Se trata entonces de limitar el poderío militar y las tendencias unilaterales de Estados Unidos, sin que esto afecte los vínculos económicos con la potencia. En este sentido, Ikenberry (2014a) plantea una disidencia interesante respecto de la teoría del balance de poder, al plantear que el orden no se construye en base al balance de poder, sino en base a una asimetría de poder estructurada. Para el autor, el orden no es simplemente un resultado, es una creación de los Estados más poderosos. Tampoco es solamente un estado de “no guerra” que es posible gracias al balance de poder, sino que está conformado por reglas, instituciones y principios organizacionales. No se trata simplemente la cristalización de la distribución del poder, sino que está constituido por relaciones de autoridades, expectativas compartidas y practicas establecidas a través de las cuales los Estados negocian.

⁸ Así, la paz se verá generalmente preservada cuando exista un equilibrio de poder entre las grandes potencias del sistema en donde ningún Estado ni coalición estatal tenga un inmenso poder por sobre el resto. La paridad de poder entre los Estados impide hasta cierto punto la guerra porque ningún Estado puede esperar salir victorioso de ella (Paul, 2004). Esta situación tiene directamente que ver con el desarrollo de la capacidad nuclear, cuya fuerza arrasadora ha limitado el uso de la fuerza en el SI desde la Segunda Guerra Mundial.

militares y armar alianzas para adquirir recursos de poder similares a los de sus principales adversarios. El segundo, por su parte, surge cuando los Estados tienen acuerdos destinados a equilibrar un poder potencialmente emergente o amenazante, basado en acciones cooperativas ad hoc o colaboraciones dentro de las instituciones regionales o internacionales⁹.

Las situaciones de hecho no siempre permiten determinar el tipo de estrategia aplicada. A primera vista, el BRICS parece tener una estrategia de equilibrio blando; pero es necesario ahondar en la cuestión para afirmarlo. Walt (2009) proporciona elementos útiles para determinar estrategias. Conforme al autor, el equilibrio duro buscaría balancear el poder del Estado más poderoso del SI mediante la creación de coaliciones materialmente fuertes. El problema de este tipo de estrategia es que es demasiado costoso para los Estados que participen de la misma, salvo que sea realmente necesario en caso de que el hegemon plantee una amenaza concreta e inminente a la seguridad. El equilibrio blando, al contrario, es políticamente menos costoso al plantear una disconformidad hacia ciertos aspectos del sistema, sin ser antisistémico. Esta estrategia acepta la estructura fundamental de distribución del poder, pero busca modificarla a favor del que asume los costos de aplicarla. El instrumento principal para lograrlo es la creación de coaliciones destinadas a limitar la imposición de las políticas y preferencias del hegemon. Se trata por ende de combinar activos diplomáticos para obtener beneficios que no podrían ser alcanzados unilateralmente por los miembros de estas alianzas. Este enfoque permite afirmar que los BRICS aplican una estrategia de equilibrio blando¹⁰.

Los Estados siguen con atención la distribución del poder mundial entre ellos y hacen todo el esfuerzo posible para maximizar su cuota. Buscan oportunidades para alterar el equilibrio acumulando poder a expensas de sus potenciales rivales, usando medios económicos, diplomático y militares para transferirlo a su favor. En la actualidad, el poder mundial está en manos de un hegemon

⁹ Las características del SI vigente favorecen claramente las estrategias de equilibrio blando. En efecto, en un mundo temeroso de los conflictos armados por la amenaza nuclear, la conformación de coaliciones antihegemónicas que favorezcan los medios militares están mal vistas y resultan costosas para sus miembros. Las PD han prácticamente abandonado las estrategias de equilibrio duro desde el final de la Guerra Fría, al no temer más por su soberanía y seguridad. Resulta más prudente optar por medidas menos agresivas en términos materiales, particularmente en materia económica, política o diplomática, sin que eso empañe necesariamente la efectividad de las medidas. Así, la estrategia del equilibrio blando supone la formación de coaliciones y acuerdos diplomáticos acotados cuyas características podrían reforzarse si el hegemon se sobrepasase en sus intenciones o acciones (Paul, 2005). Funcionan como coaliciones antihegemónicas de disuasión, que buscan indicarle a la cúpula dominante del SI que no pueden actuar libremente y sin importar las consecuencias de sus acciones.

¹⁰ En el caso del BRICS, esta estrategia se puede combinar con la estrategia de ‘deslizamiento de la correa’ o *‘leash slipping’*. Cuando los Estados la aplican, utilizan la coalición que crean para reducir su dependencia del hegemon y compartir sus respectivas capacidades. Con ella, buscan mayor autonomía y protección frente a las incertidumbres del futuro, sin cuestionar al hegemon (Walt, 2009). Es posible que esta teoría forme parte de la estrategia de los BRICS, quienes quieren, además buscar afianzar su independencia como unidades de poder del Sur Global, además de balancear al hegemon para reformar la distribución de poder en el sistema. No se puede concluir con certeza si los BRICS pretenden poner en duda o no al hegemon, porque se desconocen las intenciones profundas de la coalición. Lo único que se puede hacer es deducir sus objetivos a partir de sus acciones y discursos públicos.

—EEUU— y de sus aliados —Occidente. Los Estados rivales —o *challengers*— que quieran alterar el equilibrio sistémico deben enfrentarse a este grupúsculo dominante (Organski, 1968). El BRICS se define precisamente como una alianza de *challengers* del SI basada en la ideología que busca alterar el equilibrio de poder. Está emergiendo como una fuerza política en la gobernanza mundial, aunque habrá que esperar a que se produzca una alteración efectiva en este equilibrio para determinar si alguno de ellos de forma individual o el bloque en su conjunto logrará emerger como la próxima superpotencia (Ho Chun, 2013). El fenómeno del BRICS refleja un cambio general del balance de poder internacional cuyo centro de gravedad está corriéndose del área euro-atlántica hacia el área asia-pacífica, y desde el Norte y el Oeste hacia el Sur y el Este (Parlamento Europeo, 2011).

2.2 Pirámide de poder

Según Organski (1968), la repartición del poder mundial puede equipararse a una pirámide de poder que permite clasificar a los Estados del SI según su grado de poder y de satisfacción. Esta pirámide está compuesta por cuatro categorías analíticas:

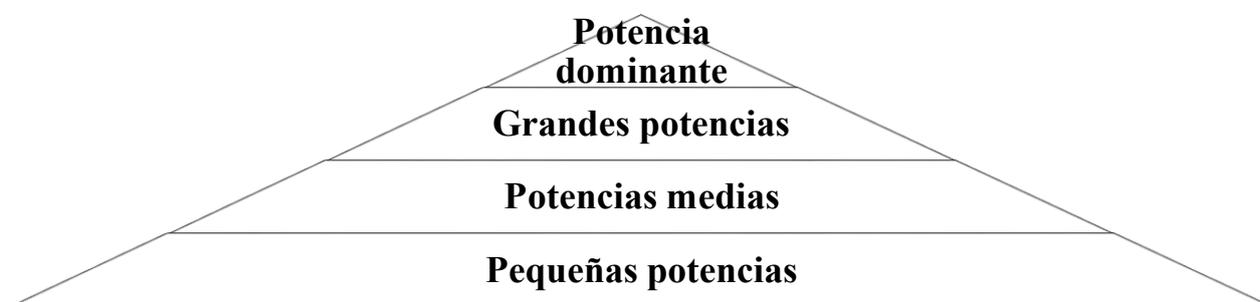
- 1) Los poderosos satisfechos. Son Estados relativamente conformes con el sistema y sus reglas de funcionamiento, incluye a la potencia dominante que saca los mayores beneficios de la situación.
- 2) Los poderosos insatisfechos. Se trata de países con mucho poder pero que no se conforman y buscan desafiar al SI. Este grupo está compuesto por los *challengers* que buscan alterar el SI para establecer un nuevo orden, al menos en algún momento de su existencia.
- 3) Los débiles satisfechos. Se refiere al grupo heterogéneo de potencias medias o pequeñas que han aceptado el OI existente del cual obtienen beneficios residuales y que no constituyen una amenaza para el *statu quo*. No tienen ni la voluntad de cambiar el SI ni el poder suficiente para lograrlo.
- 4) Los débiles insatisfechos. Son países que están en profundo desacuerdo con el orden existente y su lugar en el mismo, pero carecen del poder suficiente para alterar el *statu quo*. Pueden actuar de manera agresiva o pasiva frente a la insatisfacción que padecen.

Los BRICS entran en la categoría de los poderosos insatisfechos. Son poderes que se han consolidado dentro del OI preexistente, cuyas reglas ya estaban establecidas y cuyos beneficios ya se encontraban distribuidos entre sus creadores. Por su consolidación tardía como potencias, no han podido beneficiarse del reparto inicial de ventajas sistémicas. No obstante, buscan aumentar su influencia dentro del mismo debido a su nueva posición de poder. Se niegan a permanecer en una posición de subordinación y buscan ocupar el lugar que consideran merecer. Según Morales Ruvalcaba, Rocha y Vargas, “*los integrantes del BRICS se han propuesto modificar su posición estructural, esto significa escalar en la ‘pirámide de poder internacional’*” (2013: 254).

Las PE se caracterizan por querer jugar siguiendo las reglas existentes, pero están animados por la voluntad de hacerlas más justas y adecuarlas a las realidades cambiantes. No aceptan que uno o varios Estados dominantes impongan las reglas sobre el resto de la comunidad internacional y por eso favorecen la multipolaridad (Splidsboel-Hansen, Sergunin, 2015). Sin duda, los miembros del BRICS han incrementado su poder rápidamente, posición que conlleva grandes responsabilidades difíciles de sostener. El nuevo papel que desempeñan los Estados *challengers* en el SI no siempre es fácil de asumir. Deben actuar con sumo cuidado para evitar reacciones adversas por parte de los demás actores que se puedan sentir amenazados por su crecimiento (*ibid.*)¹¹.

La clasificación propuesta por Organski (1968) permite visualizar al OI como una pirámide:

Gráfico 1 Adaptación de la pirámide del poder de Organski



Fuente: elaboración propia a partir de Organski, 1968: 365

En esta estructura, la potencia dominante es la que lidera el SI y recibe la mayor cantidad de beneficios sistémicos. Por debajo, se encuentran las grandes potencias que tienen menos habilidades para influenciar el comportamiento de los demás, pero reciben beneficios diferenciales. Al ser Estados relevantes, la potencia dominante necesita su colaboración para mantener el *statu quo*. Estos dos estamentos de la pirámide conforman el directorio del SI, integrado por pocos países. A continuación, se ubican las potencias medias y las pequeñas cuyo poder residual disminuye a medida que se desciende en la pirámide. Los BRICS se subsumen en la categoría de grandes potencias o poderosos insatisfechos. Son Estados con un gran poder, pero cuya importancia estructural no se ve reflejada debidamente —a su criterio. Por ende, al no estar conformes con el balance de poder que refleja el SI, se puede concluir que la coalición busca generar un cambio sistémico. ¿Cuál es entonces la estructura que quieren alterar?

¹¹ Esta ha sido la postura adoptada por China que tiene conciencia de que su crecimiento puede resultar arrasador para los demás, debido a su inmensa población y territorio, así como sus inalcanzables indicadores económicos.

2.3 ¿Cómo dominar la estructura del SI contemporáneo?

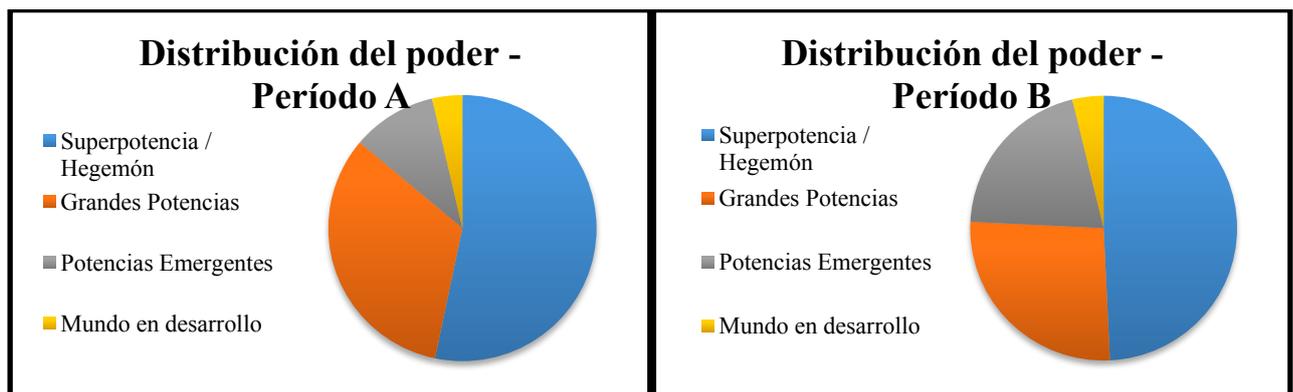
Los BRICS se desenvuelven en una estructura sistémica configurada en base a la relación entre las capacidades estatales y la distribución de recursos de poder que define las posiciones y funciones de los actores en el mismo (Walt, 1979). Se asume generalmente que EEUU es el actor más poderoso que domina a todos los demás Estados (Mearsheimer, 2001). Es considerado como el hegemón de la uni-multipolaridad de Huntington (1999), titular del “híper-poder” en el SI (Finnemore, 2006), potencia dominante de la política internacional (Lemke, 2004) y único superpoder del sistema (Ross, 2004). Es el poder hegemónico que ordena el SI para que sirva sus intereses, creando instituciones y normas de comportamiento que benefician también a otros Estados mientras protege los suyos (Kearn, 2011). El orden global actual refleja una combinación dinámica de grandes potencias establecidas, nuevas potencias emergentes regionales y una multiplicación de estructuras regionales (Cooper, Flandes, 2013). A pesar del declive progresivo de la omnipotencia estadounidense en los últimos años, el país sigue teniendo un nivel de acumulación de poder inigualado. Pero, ¿qué recursos han hecho de EEUU el hegemón?

Para Gilpin (1981), este estatuto se adquiere por medio de tres factores. En primer lugar, el Estado debe haber sido la potencia victoriosa en la última guerra hegemónica y haber demostrado su habilidad para imponer su voluntad sobre los demás Estados: es la condición principal de esta categoría. El OI vigente y los tratados que definan el *statu quo* internacional deben reflejar esta realidad. EEUU ha sido el actor dominante desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Beeson, Xu, 2016) y benefició de un poder sin precedente en un momento único de la historia que le permitió crear un sistema que planteó el marco global para las RRII, protegiendo sus intereses económicos y de seguridad (Keohane, Nye, 1985). Si el final de este conflicto causó un vacío de poder que puso al país en el centro del sistema económico global, el final de la Guerra Fría le dio dominación política e ideológica¹². Los demás países quedaron en la periferia, más cercanos o lejanos del centro de poder dependiendo del grado de integración a este orden (De Coning, Mandrup, Odgaard, 2015a). Sin dudas, la distribución del poder se vincula con un factor de oportunidad.

¹² El siglo veinte fue marcado por dos guerras decisivas: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Si la primera fue fundamental a efectos de determinar la configuración del orden internacional vigente basado en el sistema de Naciones Unidas y de los valores occidentales, la segunda tiene más características de guerra hegemónica que la primera. En efecto, la Segunda Guerra Mundial no fue un conflicto por modificar la hegemonía del sistema, aunque ese haya sido el resultado final de este litigio. Esta guerra derribó los imperios europeos que dominaban en OI, dejando un espacio de poder libre que fue ocupado por Estados Unidos (Buzan, 2011). El cambio de liderazgo del sistema fue más causa del ocaso que verdadero objetivo político. Además, la ideología estadounidense no difería drásticamente de la europea. En cambio, la Guerra Fría realmente fue una lucha entre dos sistemas ideológicamente opuestos y encarnados por la oposición entre Estados Unidos y la Unión Soviética, por saber quién dominaba el sistema. Al ganar esta segunda guerra, el país ganó una pelea verdaderamente hegemónica a nivel de las estructuras políticas y económicas de pensamiento.

En el caso del BRICS, sus socios supieron aprovechar un momento determinado —la crisis financiera— para actuar en pos de la maximización de su poder, a través de una herramienta política compleja —una coalición de PE (Mearsheimer, 2001). Si se piensa el poder como un círculo dividido en franjas de poder que se reparte entre los diferentes actores que lo componen, no existen vacíos. Si alguno de los actores pierde una porción de poder, otro actor va a absorber esta pérdida a su favor, aumentando su cuota. En los siguientes gráficos, se ilustra la distribución hipotética del poder en dos momentos determinados llamados *Período A* y *Período B*. Al considerar un SI uni-multipolar, se puede sintetizar esta lucha en cuatro grupos de actores: la superpotencia o hegemon, las grandes potencias, las potencias emergentes y el mundo en desarrollo. El *Período A* ilustra el primer momento en que se releva la distribución del poder, con una clara dominación de la superpotencia y de las grandes potencias. El *Período B* ilustra un segundo momento en el que la superpotencia y las grandes potencias han perdido poder, cediendo una porción del círculo a las potencias emergentes quienes logran entonces aumentar su porción de poder en el sistema.

Gráfico 2 Distribución del poder en un mundo uni-multipolar – Período A y Período B



Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, el poder dominante debe proveer bienes públicos esenciales —como un orden económico beneficioso o la seguridad internacional— que sean aceptados por los demás integrantes del SI. A lo largo de su período de dominación, EEUU ha brindado bienes que han sido bien acogidos por la comunidad internacional. Sustentó la creación de las instituciones internacionales contemporáneas y del orden capitalista neoliberal westfaliano, estructuras que promovieron el crecimiento de numerosos países que hoy quieren liderar el sistema de origen estadounidense. De hecho, en la mayoría de los debates sobre cambios sistémicos no se discute la esencia del SI sino su configuración. La contribución del país a la seguridad internacional es más discutida ya que sus intervenciones militares unilaterales en el mundo han sido criticadas por violar la soberanía de los Estados intervenidos.

En tercer lugar, la posición del hegemón debe ser respaldada por valores ideológicos y religiosos, entre otros, que sean compartidos con un conjunto de Estados. En el caso de EEUU, Occidente y los llamados valores occidentales han dominado la conformación ideológica del SI (Gilpin, 1981). La dominación de la ideología occidental sigue vigente. En el ámbito económico, los valores occidentales se asocian con la racionalidad, la democracia, la tolerancia, el libre mercado, la revolución tecnológica y sobre todo el capitalismo. Estos son utilizados por los países occidentales para moldear el comportamiento de los demás países del SI (Bava, 2010). Para Beausang (2012), la influencia de estas ideas es tan significativa que las poblaciones de los Estados no occidentales también se identifican con ellas. Con la globalización, las identidades nacionales tendrían una orientación cultural occidental. Esta dominación aún no ha sido seriamente impugnada por ningún otro poder y es muy difícil que lo sea¹³.

En este SI dominado por EEUU —que tiene todas las características de potencia dominante¹⁴, los países del BRICS se subsumen en la categoría de grandes potencias de la estructura de Organski. Si no se analizarán las potencias medias y pequeñas, cabe aclarar que el Sur Global —la masa crítica de apoyo de la coalición— se halla en las dos capas inferiores de la pirámide. Por ende, considerando que cuanto más inferior sea la categoría de pertenencia menos poder se tiene, los BRICS se ubican estructuralmente en la parte superior del subgrupo de análisis del Sur. Es importante tenerlo en cuenta porque constituye uno de los argumentos que afecta la credibilidad del BRICS y sus supuestas intenciones benévolas a favor de la defensa de los intereses desarrollistas. En efecto, los BRICS son dominantes en su propio grupo de poder sistémico.

Dicho eso, el mundo está cambiando dramáticamente. A pesar del inalcanzable poder de EEUU y del fuerte crecimiento de China y de otros países, ningún país —ni siquiera EEUU— está en condiciones de determinar unilateralmente el curso de los acontecimientos en el siglo veintiuno (Heinbecker, 2011). La noción de hegemonía ya no tiene la misma connotación de supremacía

¹³ Buzan y Lawson (2014) consideran que el mundo está viviendo una transición desde un globalismo centrado en Occidente hacia un globalismo descentrado. La idea del globalismo centrado es que el OI es global en términos de escala, pero centrado en Occidente. Por el contrario, el globalismo descentrado significa que ningún Estado puede remplazar a EEUU como superpotencia porque ninguno de ellos puede adquirir suficiente poder relativo para dominar la totalidad del sistema. Los autores argumentan que la edad de las superpotencias ha terminado ya que eran la consecuencia de una distribución desigual de poder creada por las desigualdades de las etapas iniciales de la modernidad. Este nuevo sistema descentrado estaría constituido por varias grandes potencias, y numerosas potencias regionales, sin que haya ningún superpoder.

¹⁴ Si se vincula este planteo con la teoría del equilibrio de poder, Estados Unidos sería el “equilibrador” (*balancer*) de todo el sistema. En teoría, depende de este actor que el equilibrio se mantenga o se altere. Se supone que debe mantenerse alejado de las rivalidades entre los demás Estados, interviniendo solamente cuando lo considere oportuno. Generalmente, su objetivo principal es mantener el equilibrio del cual se beneficia y se alinea del lado que le convenga mejor (Organski, 1968). Sin embargo, el país no cumple a rajatabla con estas condiciones, debido a sus políticas intervencionistas históricas y su poco decoro a la hora de respetar las reglas en los foros internacionales. Por este motivo, se decidió mencionar la posibilidad de esta asimilación, aunque no concordamos enteramente con la misma.

absoluta que tenía en la segunda mitad del siglo veinte. El SI se deslizará hacia una multipolaridad con el transcurso del tiempo. El orden occidental le da espacio a las PE para avanzar y expandir sus objetivos políticos y económicos en el SI. Estas potencias simplemente quieren trasladar su poder adquirido en mayor autoridad en el sistema global, remodelando las instituciones y las reglas de acuerdo a sus propios intereses. Las características del SI basado en reglas e instituciones que permiten altísimos niveles de cooperación y autoridad compartida, sumado a las posibilidades que ofrece de ganar estatus y autoridad, le han dado a las PE la posibilidad de participar en la gobernanza global. Por ello, las potencias como los BRICS no solo necesitan un acceso continuo al sistema capitalista global, sino que también necesitan la protección que las reglas y las instituciones sistémicas le brinda (Ikenberry, 2008).

La posición de EEUU en este SI es hegemónica en tanto se fundamenta en capacidades estructurales superiores a las del resto que tampoco le garantizan el liderazgo. Con el crecimiento de otras potencias regionales, su poder hegemónico disminuye (Helms, 2014). Queda claro que el OI liberal es durable y que la aparición de nuevas potencias no-occidentales no pone en duda la viabilidad y la existencia del sistema, sino que pone en duda la repartición del poder entre EEUU y el resto. Lo que se pretende es una renegociación dentro del sistema existente (Ikenberry, 2011b). Aunque por el momento siga siendo una superpotencia con capacidad de proyectar poder blando y duro a escala global, en un futuro próximo, EEUU dejará de serlo (Ho Chun, 2013). Como plantea Ikenberry (2008), el momento unipolar de EEUU acabará inevitablemente y todavía no sé sabe precisamente a favor de quién —aunque China sea el candidato más evidente.

3. Posibilidades de cambio sistémico para el BRICS

El SI se mueve constantemente y tiene vocación de cambio por el ascenso y descenso característico de los países. Todos los factores de poder evolucionan rápidamente y las potencias recién llegadas buscan desafiar a los líderes del SI para lograr una transferencia de poder y así reformar el OI: son los *challengers* o rivales sistémicos (Organski, 1968). Sin lugar a duda, los BRICS pertenecen al OI contemporáneo, pero critican que su esencia occidental solamente sirva los intereses de unos pocos sin tomar en cuenta las necesidades del resto (Glosny, 2009). Se buscará por ende explicar el contexto político en el cual nacen los cambios sistémicos buscados por los BRICS.

3.1 Teorías del cambio sistémico

En el SI, los Estados entran en relación y crean estructuras sociales para promover determinados intereses políticos, económicos y de cualquier índole que les resulte relevante. Como pueden entrar en conflicto unos con otros, los intereses nacionales que resulten más favorecidos por los arreglos sociales reflejarán el poder relativo de los actores dentro del sistema. Por más que las estructuras sociales impongan limitaciones a todos los actores, los comportamientos premiados o castigados siempre coincidirán con los intereses de los miembros más poderosos de este sistema. Por ese motivo, el SI se considerará estable o en estado de equilibrio si los actores más poderosos están satisfechos con los arreglos territoriales, políticos y económicos existentes, y si ningún actor estatal considera rentable intentar cambiarlo. Esta situación se dará si el actor considera que los beneficios del cambio superan sus costos potenciales¹⁵.

En este contexto, los países que más se beneficiarían de un cambio y que logran acumular poder suficiente buscarán alterar el sistema para favorecer sus intereses. Si el Estado logra el cambio, el sistema resultante reflejará la renovada distribución de poder y los intereses de sus nuevos actores dominantes. Esto significa que la precondition del cambio político nace en la asimetría entre el sistema social existente y la redistribución de poder a favor de los actores que más necesitan un cambio sistémico. El SI existe precisamente por los beneficios que los distintos miembros puedan sacar de su existencia. Para Gilpin (1981), esta premisa justifica que el estudio de los cambios en la política internacional deba centrarse en el SI y particularmente en los esfuerzos desplegados por los actores políticos para cambiarlo y transformar las instituciones en pos de sus intereses. En efecto, la realización de los objetivos nacionales depende fundamentalmente de la naturaleza del sistema y del balance de poder que refleje (Ikenberry, Mastanduno, Wohlforth, 2011).

Cada sistema impone sus propios patrones de comportamiento y reglas. La distribución del poder y de la riqueza resultante dependerá de quien lo domine *de facto* ya que nunca podría existir una autoridad superior *de jure*, en tanto el sistema sea anárquico. Sin embargo, si cualquier Estado puede beneficiarse de algún tipo de cambio sistémico, los costos inherentes son tan altos que disuaden las tentativas de hacerlo. Los Estados siempre buscan oportunidades para alterar la distribución del poder mundial a su favor (Mearsheimer, 2001). En la mayoría de los casos, resultará más seguro acotarse al *statu quo* y al balance de poder vigente. Por otra parte, los cambios dentro del sistema son cíclicos

¹⁵ Los intereses de los actores individuales y el balance de poder entre ellos pueden cambiar como resultado de los desarrollos políticos, económicos y/o tecnológicos, uno de los factores más grandes de desestabilización del *statu quo* susceptibles de potenciar una redistribución fundamental del poder en el sistema al afectar la capacidad de crecimiento de los países.

y causados por el carácter inestable del poder. La naturaleza cambiante de los Estados y el proceso de adaptación inherente a la construcción y reforma del SI afianzan el carácter evolutivo de la distribución del poder internacional, cuyos cambios alteran además cualquier acuerdo que dependa de ella (Organski, 1968; Ikenberry, 2014a),

3.2 Tipos y supuestos de cambio sistémico

Se exponía en el primer capítulo que la aspiración principal de la coalición consiste en generar una verdadera propuesta de cambio de SI, entendido como cambio de la distribución de capacidades entre los Estados (Waltz, 1979). Las PE como los BRICS pueden lograr ciertos tipos de cambio para hacer valer su poder adquirido y los intereses propios que no vean reflejados en el mismo. Gilpin (1981) releva tres supuestos analíticos de cambio que pueden afectar al SI:

- El cambio de sistema. Se trata de un cambio profundo de las características del SI. Implica una modificación de la naturaleza de los actores y/o de las entidades que lo componen.
- El cambio sistémico. Supone una modificación de ciertos aspectos del SI - como la forma de control o la gobernanza - sin alterar su esencia. Es un cambio intermedio que generalmente lleva al reemplazo de una potencia dominante en decadencia por una potencia dominante en ascenso.
- El cambio de interacciones. Ocurre cuando se modifican los procesos políticos, económicos o las interacciones regular entre los Estados del SI. Es una situación de cambio simple que no afecta ni la jerarquía de poder, ni el prestigio del SI. Altera los derechos y reglas consagrados por el mismo.

Al ser muy similares, no siempre son fáciles de diferenciar. El cambio de interacciones mediante una alianza diplomática puede anteceder un cambio sistémico, el cual puede a su vez conducir a un cambio de sistema. De manera general, los cambios internacionales son pacíficos en los casos de cambios dentro del SI y más costosos cuando se trata de cambios del SI (Gilpin, 1981). En el caso del BRICS, se cree que quiere generar un cambio sistémico a través de un cambio de interacciones, materializado por su institucionalización como coalición. Los propios BRICS utilizan la noción de cambio sistémico en sus comunicados (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2014a). Por el momento, estarían en la mera fase del cambio de interacciones.

La estructura del SI se basa entonces en la relación entre las capacidades estatales y la distribución global de recursos y atributos de poder que definen las posiciones y funciones de los actores en este sistema competitivo. Por ende, los sistemas se transforman si un principio ordenador reemplaza a otro. Waltz (1979) tiene otra visión de los cambios sistémicos y releva modalidades:

- Los cambios del sistema. Alteran el sistema político internacional de manera tan profunda que les quita relevancia a las estructuras de pensamiento existentes; y

- Los cambios dentro del sistema. No alteran el sistema de manera semejante y a su vez son diferentes de los cambios a nivel de las unidades del sistema.

Las estructuras de pensamiento también son una herramienta de análisis del SI. Esto significa que, para tener la capacidad de generar un cambio del sistema, es necesario contar con recursos ideológicos suficientemente fuertes para poder proponer una estructura con patrones diferentes. Esto se vincula con el poder blando que se examinará más adelante. Así, combinando las visiones de Gilpin y de Waltz, consideramos que los BRICS buscan un cambio sistémico (o dentro del sistema) que no pretende alterar la esencia del SI, sino algunos aspectos determinantes de su funcionamiento. A la larga, quizás logren alterar las estructuras de pensamiento y hasta las características del sistema, pero esto no es de actualidad. Por lo pronto, se indagará en los objetivos de los BRICS respecto del sistema.

3.3 Tipos de objetivos sistémicos de la coalición

Se pretende identificar el tipo de objetivos sistémicos que persiguen Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica respecto del SI con su coalición. Para ello, se parte de la base que existen dos tipos principales de objetivos internacionales (Organski, 1968; Mearsheimer, 2001):

- Los objetivos absolutos. Son deseables por sí mismo, independientemente de las relaciones interestatales, como por ejemplo garantizar un mejor nivel de vida para los ciudadanos nacionales. Si el Estado tiene estos objetivos, una vez alcanzados los mismos puede darse el lujo de relajarse. Es generalmente el caso de los Estados pequeños. Mearsheimer la llama búsqueda del poder absoluto, por el cual los Estados solamente están interesados por sus propias ganancias, sin importarles lo que hagan los demás. Buscan garantizar la independencia y soberanía nacional.
- Los objetivos competitivos. El Estado que tenga estos objetivos nunca puede dejar de esforzarse, ya que los éxitos que pueda alcanzar son precarios, además de ser relacionales. Éstos solamente tienen sentido en relación con los demás Estados, como por ejemplo ser más próspero o más poderoso que el otro. Es la búsqueda del poder relativo en la que los Estados se preocupan principalmente por la distribución de las capacidades materiales en el SI. Son países que buscan alcanzar el estatuto de gran potencia o de dominación mundial¹⁶.

Las PE aceptan con entusiasmo los ejes y principios esenciales del orden global liberal. La transformación estructural global no estaría en la agenda de ninguno de estos Estados (Nel, 2010). Dicho eso, la coalición buscar maximizar el poder de sus miembros, medio fundamental para alcanzar otros objetivos, pero también para determinar aquellos que puede lograr (Organski, 1968). La propia

¹⁶ Ni los objetivos competitivos ni los absolutos son permanentes, pudiendo pasar de una categoría a la otra a lo largo del tiempo.

estructura del SI se basa en la posición ocupada por cada Estado en el mismo a partir del poder de cada uno en relación a los demás. Así, la búsqueda del poder sería esencialmente competitiva, ya que los Estados buscan tener el mayor poder posible a nivel nacional a través de esta plataforma internacional. Ya disponen de un poder absoluto, pero quieren aumentarlo de manera competitiva para alzarse en la cima del poder internacional o al menos recibir una cuota de poder representativa de su influencia.

En regla general, las PE suelen recibir menos beneficios del sistema de los que sus atributos de poder les debería permitir. Sin embargo, la redistribución del peso económico en el mundo de la cual son partícipes innegables conlleva implicaciones manifiestas en la gobernanza global que no puede permanecer estática e inmune ante estos cambios. La redistribución global altera necesariamente la posición relativa de las potencias establecidas, pero coexiste al mismo tiempo con los cambios en la naturaleza del orden global en el que se da esta redistribución (Stephen, 2012). *Prima facie*, el principal objetivo de la coalición consiste en lograr una multipolaridad inclusiva y abierta que involucre activamente diversos polos de poder para lograr un sistema menos centrado en Occidente. Este nuevo orden les permitiría a los BRICS ocupar el lugar que consideran justo en base a su acumulación de poder. ¿En qué consiste entonces la categoría de PE?

4. Función sistémica de los BRICS: potencias emergentes regionales

En el primer capítulo, se adelantaba que los BRICS son poderes emergentes y regionales. Pero, ¿cómo se define concretamente esta identidad? Para Huntington (1999), la nueva configuración del SI define a las potencias regionales como los factores determinantes en pos de un mundo uni-multipolar efectivo. Este papel las obliga a asumir la responsabilidad primaria del orden en sus propias regiones, reemplazando el rol de policía global de EEUU. La complejidad de este concepto radica en su cercanía con conceptos similares, como los de potencia intermedia, emergente o hegemónica, conceptos que no son mutuamente excluyentes y pueden ser complementarios para un mismo país en función del tema que se esté analizando (Flemes, Nolte, 2010). El nexo entre estas categorías no resulta evidente ya que sus criterios de calificación difieren. Así como las potencias emergentes son potencias regionales, no todas las potencias regionales son PE. En el caso de los BRICS, se considera que entran en la categoría de las potencias regionales emergentes, potencias primariamente regionales y secundariamente intermedias en el ámbito global (Nolte, 2006).

4.1 La categoría de potencia emergente

La condición de PE se vincula con la categoría de la potencia intermedia. Es necesario diferenciar entre potencia intermedia tradicional —categoría que designa a los países desarrollados del sistema internacional, ricos, estables y con una orientación regional débil— y potencia intermedia emergente —categoría de Estados semi-periféricos, materialmente desiguales, recientemente democratizados y con mucha influencia regional, favorables a un cambio global reformista pero no radical, y con una fuerte inclinación por la integración regional (Jordaan, 2003). No se deben confundir tampoco con las potencias intermedias tradicionales —con un estatuto estable e inalterable que acompaña la geopolítica dominante— y las emergentes —con un estatuto dinámico y cambiante que cuestionan las potencias mundiales (Morales Ruvalcaba, Rocha, 2010) y con potencial para influir internacionalmente. Los BRICS entrarían en el marco de esta segunda categoría, en tanto no responden a los criterios de estabilidad y adecuación al *statu quo* que requiere la primera.

Para Narlikar (2013a), las PE son Estados que lograron imponer su poder de veto en el SI, pero que todavía no han adquirido el poder de definir la agenda internacional. Buscan prolongar su fuerte crecimiento económico y mantener su superioridad sobre sus competidores (De Villepin, Thual, 2009). Generalmente, la relevancia política global de estos actores se basa en su posición y estatuto en su bloque regional, donde se expanden y dominan económicamente con un fuerte poder político-militar y una capacidad de influencia global. Se espera que sea una potencia regional, aunque no suele ser aceptada a nivel de la región ya que las tentativas de desarrollar un rol global crean animosidad entre sus vecinos (Hurrell, 2006). Por la vinculación natural entre la noción de potencia emergente y regional, se debe hacer hincapié en la influencia de estos actores a nivel de la región.

4.2 La categoría de potencia regional

La categoría de potencia regional designa a los Estados semiperiféricos posicionados estructuralmente en el área económica jerarquizada del capitalismo semidesarrollado donde destacan. La semiperiferia es una categoría que sirve para “*cubrir el dicotómico vacío teórico existente en el modelo centro-periferia*”, como punto “*de arribo desde la periferia y de salida para el centro*” (Morales Ruvalcaba, Rocha, 2013: 155; 2010: 266). Al estar entre las potencias mundiales y los Estados menores o periféricos, los Estados semiperiféricos se asimilan con las potencias regionales. Las potencias regionales son poderosas en sus regiones, independientemente de que tengan relaciones interestatales de amistad o de animosidad. Deben cumplir un rol de pacificadores, policías regionales, y de autoridad moral, siguiendo reglas y normas internacionalmente aceptadas (Flemes, 2007).

Estas potencias tienen la particularidad de tener escasas capacidades no-materiales e inmateriales (desarrollo socioeconómico, atractivo ideológico y cultural) contrapuestas con sólidas capacidades materiales (economía, fuerza militar, estructura comercial) que les permite “*demarcar geopolíticamente una región, (...) ejercer liderazgo y eventualmente supremacía entre sus vecinos, participar activamente en la elaboración de la agenda regional, impulsar sistemas de integración y crear instituciones de gobernanza regional, desplegar una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales y cooperativa con otras potencias regionales*” (Morales Ruvalcaba et al., 2013: 243-244). Son Estados en ascenso dentro de la jerarquía de poder internacional que aún no han podido afirmarse como potencias mundiales, pero con más capacidad de influencia que las potencias intermedias tradicionales. Por ese motivo, deben seguir desplegándose en sus regiones buscando el ascenso en todo momento para manifestarse como protagonistas globales.

En base a una combinación de enfoques teóricos, se observan tres criterios que definen la potencia regional: la región, el liderazgo y los recursos de poder (Flemes, Lemke, 2010; Nolte, 2010; Morales Ruvalcaba, Rocha, 2010).

- Los criterios regionales. La potencia regional debe pertenecer a una región delimitada geográficamente, pero también económica, política e ideológicamente, en donde exista una interconexión real en esos ámbitos. También debe ejercer influencia y participar en los asuntos regionales, particularmente sobre la delimitación geopolítica y la construcción político-ideológica de la región. Finalmente, debe representar los intereses regionales en los foros multilaterales.
- Los criterios de liderazgo. Resulta necesario formular una reivindicación de liderazgo que puede ser explícita o una simple pretensión articulada. En consecuencia, debe existir un proyecto de liderazgo ideológico o proyecto regional común. Esta posición de liderazgo debe ser reconocida o al menos respetada a nivel extra-regional e intra-regional, lo que se manifiesta si la potencia logra ejercitar su liderazgo regional en la vecindad.
- Los recursos de poder. Para ser una potencia regional, el Estado debe poseer importantes recursos de poder, tanto a nivel material (militar, económico y demográfico) como no material (ideológico, político). En base a ellos, debe proveer bienes colectivos para la región y utilizar instrumentos de política exterior que impulsen la integración regional y favorezcan los intereses regionales, la cooperación y la vinculación regional y extra-regional. Finalmente, debe tener una participación significativa en la agenda de seguridad regional, participando en la solución de los conflictos de la región a través de las instituciones regionales y con recursos materiales e ideológicos.

Si bien se analizarán los recursos específicos de los miembros de la coalición en el capítulo siguiente, se puede adelantar que responden a los criterios que permiten su categorización como

potencias regionales, en mayor o menos medida. Sin lugar a duda, su ventaja principal radica en sus atributos de poder. En cuanto a los criterios de liderazgo y regionales, son mucho más discutidos en sus zonas de influencia respectivas. En efecto, la región es un constructo social contingente a la percepción de los actores principales dentro y fuera de la región. Se trata de un concepto cuestionado políticamente por los actores principales que buscan definir los límites de la región para llevar adelante sus intereses y valores (Spektor, 2010). Se irán viendo estas cuestiones a lo largo del trabajo.

Entonces, ¿a qué se oponen precisamente los BRICS? Según Stephen (2014), la integración de las PE en el SI limitó las fuentes tradicionales de conflictos interestatales y generó una gran dependencia de las mismas hacia el OI donde se integraron. Desafían la gobernanza mundial criticando sus contenidos más liberales, pero son dependientes y se comprometen con las estructuras institucionales existentes para influir sobre una economía global trasnacionalmente integrada. Al perseguir el crecimiento a través de la integración y difiriendo de las generaciones anteriores de Estados opositores, los poderes emergentes actuales sacrificaron su autonomía a favor de la riqueza y la influencia. El resultado de esto es la dependencia cada vez mayor de las PE a las instituciones de gobernanza global, obligándolos a colaborar con los poderes establecidos.

Capítulo 3 – Los recursos y atributos del BRICS: ¿vectores de poder real o de acumulación relativa?

Para identificar la naturaleza de la coalición más allá de su función sistémica, se puede partir de una definición que el BRICS da de sí misma en su Estrategia para la asociación económica (BRICS Leaders, 2015e), donde se presenta como sigue (traducción de la autora):

“El BRICS es una plataforma de diálogo y cooperación entre Estados [...] que juntos, totalizan el 30% del territorio mundial, el 43% de la población mundial y el 21% del producto interno bruto (PIB) mundial, el 17.3% del comercio de mercancías mundial, el 12.7% de los servicios comerciales globales y el 45% de la producción agrícola mundial. Esta plataforma busca promover la paz, la seguridad, la prosperidad y el desarrollo en un mundo multipolar, interconectado y globalizado. Los países del BRICS representan a Asia, África, Europa y América Latina, dándole una dimensión transcontinental a su cooperación, lo cual la hace valiosa y significativa.

El BRICS desempeña un papel fundamental en la economía mundial en términos de producción total, recibiendo capital de inversión y expandiendo mercados potenciales de consumo. En general, las economías BRICS han sido consideradas como los motores de la recuperación económica mundial, subrayando el papel cambiante de estas economías en el mundo. En las reuniones del G20, los BRICS influyeron en el diseño de las políticas macroeconómicas tras la reciente crisis financiera. [...] Los líderes de los BRICS acordaron construir una asociación en aras de un incremento de la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo. En vistas de ello, los países de los BRICS deberían desarrollar una cooperación económica pragmática, forjando asociaciones económicas más estrechas para contribuir

a fomentar la recuperación económica global, reducir los riesgos potenciales en los mercados financieros internacionales e incrementar el crecimiento económico entre sus miembros.”

A raíz de esta descripción, el primer objetivo consiste en analizar los recursos de poder acumulados por la coalición gracias a la sumatoria de todos sus miembros, poniendo el acento en el poder económico enfatizado en la definición. Este es uno de los principales argumentos del BRICS para justificar su importancia sistémica. Esta definición también pone en evidencia los intereses que motivaron su alianza y las modalidades en que materializan sus intenciones. Por ello se verá la manera en que construyen su cooperación práctica en la segunda parte del presente trabajo, a través de su agenda y de su coordinación en los foros internacionales. Por lo pronto, y para contextualizar el análisis de los recursos de los BRICS, se analizará la noción de poder en el marco del SI.

1. ¿Qué es el poder? El gran desafío del BRICS

El poder determina el papel que puede jugar el actor estatal en las RRII. Para ser una superpotencia en el SI, es necesario tener capacidad de liderazgo y para proyectar poder blando y duro a nivel global (Ho Chun, 2013). El poder es relacional en tanto presupone la existencia de al menos dos grupos o individuos que se vinculan entre sí. Ante un punto de desacuerdo en esta situación, el actor dominante logra imponer su voluntad por sobre la del otro (Organski, 1968). En el primer capítulo, se señalaba que el poder consiste en la suma del poder duro (militar y económico) y del poder blando (político-diplomático)¹⁷. En el marco de este análisis, se considera que el poder blando es el punto de inflexión de la política internacional contemporánea. En un mundo en el cual la intervención militar tiene mala fama, el poder blando ha demostrado ser un instrumento efectivo e ingenioso para incrementar la influencia. Se basa en la habilidad de fijar la agenda política para moldear las preferencias de los demás. Esta capacidad se asocia generalmente con recursos intangibles de poder como una cultura, una ideología, valores, instituciones o políticas que resulten atractivas para los demás. La universalidad de la cultura de un país y su capacidad para establecer un conjunto de reglas e instituciones que gobiernen la actividad internacional son fuentes de poder críticas (Nye, 2002).

No se puede tampoco desmerecer por completo al poder duro: sigue existiendo y teniendo importancia, aunque se ve mermado por la voluntad general de evitar grandes conflictos militares. En cualquier caso, poder blando y duro se retroalimentan y se fortalecen mutuamente: cuanto más poder duro tenga un país, más poder blando puede desarrollar, y viceversa. Ambos participan de la habilidad

¹⁷ Para Nye (2004) el poder blando refiere a la capacidad de conseguir que los demás hagan lo que uno quiera sin recurrir a la amenaza ni al incentivo económico, fomentando la cooptación y la cooperación por sobre la coerción a través de la generación de una atracción por los valores compartidos y por el deber de contribuir a la realización de los mismos.

de lograr los objetivos propios alterando el comportamiento de los demás. No obstante, la superioridad del poder blando en relación al poder duro radica en que la credibilidad se ha convertido en un recurso de poder fundamental para todos los actores del SI. No basta con tener poder, sino que hay que traducirlo en influencia efectiva: se trata de la capacidad de conversión del poder (Nye, 2002). Los BRICS son Estados con grandes recursos que no logran trasladar su poder de influencia a sus niveles objetivos de poder. China es uno de los que más padece de esta situación: su mala reputación internacional probablemente sea uno de los motivos por los cuales se unió a la coalición, para capitalizar sus recursos en poder de influencia. Algo similar sucede con Rusia, actor temido a nivel sistémico como se verá más adelante.

Los países del BRICS cuentan con grandes atributos de poder, particularmente significativos a nivel económico y considerados por ellos como símbolos inequívocos de su influencia global. Sus comunicados ponen en evidencia el argumento de la acumulación de recursos como fundamento de su posición sistémica, como resalta en la definición al comienzo de este capítulo¹⁸. Si bien este aspecto del poder es fundamental, la capacidad de crear y difundir ideas también es clave para consolidar la influencia global de un país¹⁹; pero los BRICS no destacan por esta cualidad. Por lo tanto, solo se podrán convertir en una fuerza global si logran afirmar su diferencia en la manera que tengan de utilizar el poder. Constituye el verdadero desafío del BRICS: consolidarse a nivel ideológico para generar valores que resulten atractivos para los demás. Podrían por ejemplo promover un modelo alternativo de desarrollo frente al modelo Occidental criticado por sus tendencias neocolonialistas hacia el mundo en desarrollo. Este modelo constituiría entonces su ventaja comparativa frente a las ideas dominantes tradicionales (Beausang, 2012).

El poder está formado por varios determinantes cuya sumatoria consolida e incrementa el peso del Estado. Son lo que comúnmente se conocen como recursos o atributos de poder, definidos como los elementos materiales e inmateriales que subyacen en las relaciones de poder y que pueden producir resultados tangibles e intangibles (Nye, 2011b). Para Organski (1968), existen seis factores de poder característicos de las naciones poderosas que pueden ser divididos en dos categorías. Por un lado, los determinantes naturales —la geografía, los recursos naturales y la población— y por el otro lado, los determinantes sociales —el desempeño económico, el desarrollo político y la moral

¹⁸ De la misma manera, en el 2011 consideraban que al representar 43% de la población mundial y 18% del comercio les otorgaba un gran poder de influencia a nivel mundial (BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers, 2011a).

¹⁹ En este sentido, la dominación de Occidente en el ámbito de las ideas es el ejemplo más significativo de poder blando en el SI. Ésta se manifiesta en el ámbito político, con la defensa de los valores de racionalidad, democracia y tolerancia, pero también en el ámbito económico, con la conceptualización y promoción del capitalismo, pero también del libre mercado (Beausang, 2012). Todos estos son valores esenciales al funcionamiento del SI moderno.

nacional. Para ser considerado como determinante de poder, el recurso debe incrementar la capacidad del Estado de influenciar el comportamiento de los demás.

Estos factores tomados de forma independiente no generan poder por sí mismos. Un conjunto dado de recursos de poder producirá resultados en función del comportamiento y del contexto en el que se desenvuelva el actor que los posea (Nye, 2011b). Sin embargo, en iguales condiciones, a mayor cantidad de recursos totales de un Estado, mayor es la posibilidad de que represente una amenaza para los demás (Walt, 1987). Los BRICS consideran que su peso económico y material colectivo les proporcionan una capacidad sin precedente para influenciar el discurso global (Vyas, 2012). Por estos motivos, se analizarán sus atributos de poder a partir de las categorías de Organski y la división de Nye. Se hará particular énfasis en el territorio, la población, la economía y el comercio como lo hace la coalición en su definición. Se integrarán además otros conceptos desarrollados en esta sección para producir un análisis sistematizado e integral.

2. Recursos de poder duro: geografía, población, economía y capacidad militar

El poder duro es conflictivo y busca imponerse al otro. Designa recursos de poder tangibles, directos y generalmente coercitivos tanto en su uso simbólico como real. Suele incluir el territorio, la población, el PIB global, el comercio, la producción agrícola y la capacidad militar (Gallarotti, 2016). Se considera tradicionalmente que sus dos atributos más característicos son el económico y el militar. La geografía y la población son más difíciles de utilizar de manera directa, pero son importantes simbólicamente en tanto representan una potencialidad: son las cualidades intrínsecas del actor estatal. Se vinculan además con la división territorial del mundo que precede el análisis sobre el poder contemporáneo. Por ejemplo, un país pequeño será menos temido que un Estado grande y superpoblado, aunque estos atributos *per se* no determinan quiénes son las potencias del SI: todo depende de su utilización. En la actualidad, la utilidad del poder duro —particularmente en su vertiente militar— ha disminuido por los costos de su utilización e incluso de la amenaza de su utilización en la era de las potencias nucleares. El contexto político, económico y social creado por la modernización y la interdependencia ha generado firmes redes de cooperación que se oponen directamente al uso de la fuerza, la amenaza, la coerción e incluso el pago (Chatin, Gallarotti, 2016).

2.1 Geografía y recursos naturales

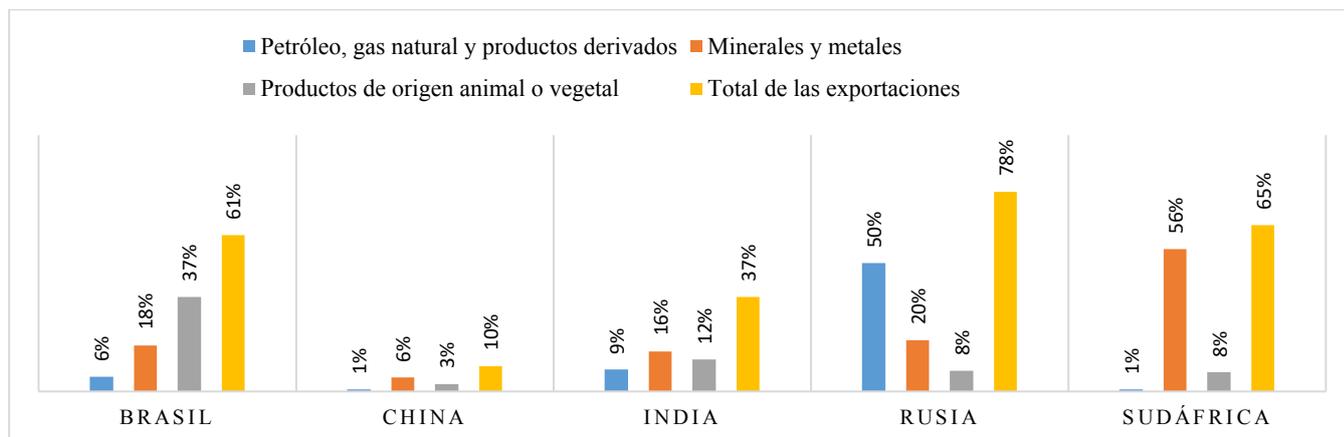
La geografía es uno de los argumentos más utilizados por los BRICS para señalar el poder intrínseco de su coalición, como se puede ver en la definición al inicio de este capítulo donde señalan totalizar el 30% del territorio mundial. En los hechos, Rusia es el país más grande del mundo. Le sigue China en quinto lugar, Brasil en sexto lugar e India en octavo lugar. Finalmente, se encuentra Sudáfrica en vigésimo sexto lugar²⁰. Si estos países tienen grandes territorios, el tamaño no hace poderoso a ningún Estado por sí solo y su expansión territorial no define su poder²¹. Entre los factores objetivos de poder de Organski (1968) —geografía, población, recursos, desarrollo económico, desarrollo político y moral nacional— la geografía constituye el recurso más estable y a la vez más rígido de un Estado en un SI donde ya no se dan tantas disputas territoriales como las que plagaron la historia. Sin menoscabar este recurso, queda claro que su trascendencia radica en que brinda ventajas militares-defensivas y permite albergar grandes poblaciones.

Aquí surge la cuestión de los recursos que puedan encontrarse en el territorio, principalmente los minerales (petróleo y metales), así como los suelos y productos derivados del suelo. Si la posesión de recursos influencia el poder de un Estado, no es un elemento determinante del mismo. Se aplica la misma lógica que para el territorio: si el Estado no sabe explotar sus recursos, no podrá generar ingresos a partir de los mismos. Así los únicos recursos que pueden influenciar el poder son aquellos que estén controlados y aprovechados por el Estado que debe extraer, procesar y comercializar los que se encuentren en su territorio. Su mera existencia no es suficiente *per se*. Para entender el impacto de este tipo de recursos sobre las economías de los BRICS, resulta interesante analizar la proporción de los ingresos de las exportaciones de los recursos naturales de los BRICS sobre sus exportaciones totales para ver cómo influye esta cuestión. En efecto, la exportación del producto representa el indicador más latente de la capacidad del Estado de utilizarlo. Se optó por reunir tres categorías de datos que se vinculan con los recursos naturales y que son de gran importancia en el mundo de las exportaciones: el petróleo, gas natural y sus productos derivados; los minerales y metales; y los productos de origen animal o vegetal.

²⁰ Fuente: World Factbook. Recuperado en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html> Consulta: 17.07.2018

²¹ Se puede citar a prueba de ello la Antártida, que es el segundo territorio más poblado, pero no pertenece a ningún Estado y es prácticamente inutilizable por sus condiciones climáticas; pero también a la Argentina que es el noveno país más grande del mundo pero que no logra sacar provecho de la extensión de su territorio a causa de su falta de infraestructura y mala conexión terrestre. Igualmente, Rusia tiene zonas que prácticamente son inhabitables por el clima.

Gráfico 3. Porcentaje de exportaciones de recursos naturales sobre exportaciones totales de cada uno de los miembros del BRICS (2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos The Observatory of Economic Complexity²²

En orden decreciente, el país que más exporta productos derivados de los recursos naturales es Rusia, seguido de Sudáfrica, de Brasil, de India y finalmente de China. Si se contrasta esta información con los datos del Banco Mundial²³, al 2017 China es el segundo país en términos de PIB en el mundo, seguido de India en el quinto lugar, Brasil en el octavo puesto, Rusia en el número doce y finalmente Sudáfrica en el treinta y cuatro. Por ende, no habría coincidencia directa entre los beneficios de la utilización de los recursos naturales y las exportaciones totales que representan la vitalidad económica y comercial de un país. El mejor ejemplo de ello es China que constituye el país que menos exporta productos derivados de los recursos naturales y que más exportaciones hace en el mundo. El análisis de los recursos geográficos y naturales de los BRICS no resulta entonces muy ilustrativo para determinar la importancia sistémica de la coalición. La mera acumulación de una gran cantidad de territorio entre ellos no aporta ninguna ventaja sustancial concreta, salvo quizás a nivel subjetivo como muestra de poder.

2.2 Población y desarrollo humano

Los académicos, periodistas, relatores de política internacional y la propia coalición suelen aludir al hecho de que el BRICS representa un gran porcentaje de la población mundial. Según el Banco Mundial²⁴, India y China son los dos países más poblados del mundo con más de 1.339 millones de habitantes y más de 1.386 millones respectivamente, seguido de Brasil con sus 209 millones de habitantes. Rusia y Sudáfrica tienen poblaciones más modestas, con 144 millones y 57 millones

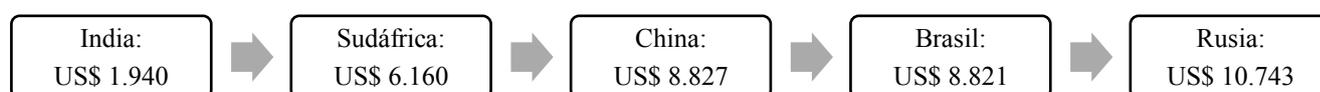
²² Datos obtenidos del buscador recuperado en: <http://atlas.media.mit.edu/en/> Consulta: 17.07.2018

²³ Ver datos del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart> Consulta: 05/06/2019

²⁴ Ver información en los indicadores del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL> Consulta 06.07.2018

respectivamente. En total, representan aproximadamente 3.135 millones de habitantes sobre una población mundial estimada al 2018 a 7.530 millones de habitantes. Esto significa que el 2,5% del total de países en el mundo²⁵ representa al 41,6% de la población total: un ecuación de una inequidad abismal. ¿Dónde radica entonces la fuerza del factor poblacional?

La primera ventaja de tener una población numerosa es que representa mano de obra militar y productiva y representa un vasto mercado potencial de consumidores con necesidades variadas (Organski, 1968). El factor demográfico facilita el crecimiento de la economía. Cuanta más gente produce, más producción se genera, y cuanto más productivos sean los trabajadores, más rápidamente crecerá la economía. Así, población y productividad son los dos factores determinantes del PIB. Sin embargo, no tiene la misma relevancia contar con trabajadores especializados que no cualificados, o que sean del sector primario, secundario o terciario. El hecho de tener una gran población productiva tampoco impacta necesariamente sobre la calidad de vida de los individuos, particularmente en términos de renta per cápita y de poder adquisitivo. Puede inclusive constituir una amenaza por la sustentabilidad a largo plazo para países como China e India (Beausang, 2012). Si se retoman los datos del Banco Mundial²⁶, se observa que la renta anual media per cápita en los países del BRICS al 2017 (último año disponible) se distribuye en orden creciente como sigue:



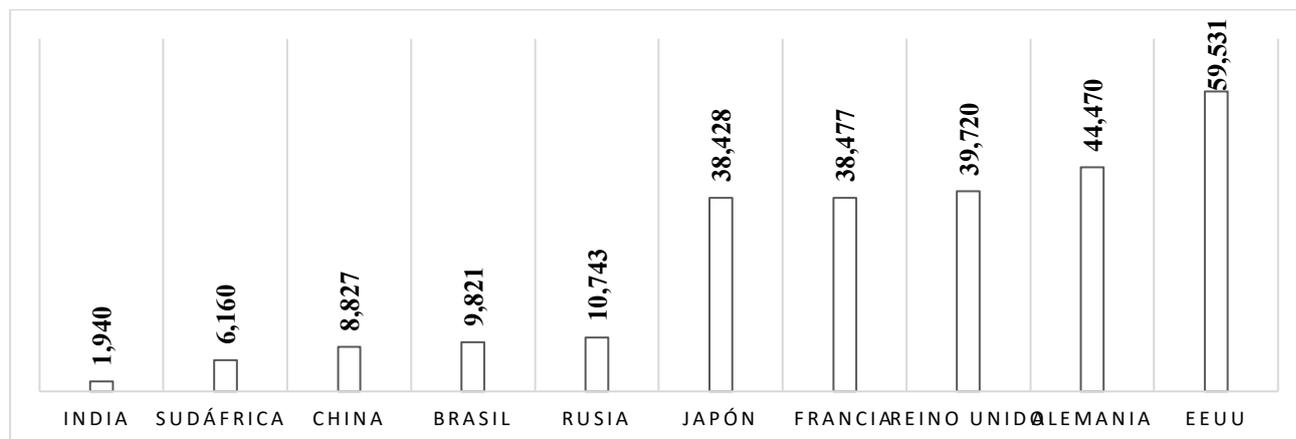
Comparativamente, en los países con altas rentas anuales per cápita, los datos indican promedios de hasta US\$104,103 en Luxemburgo, US\$75,504 en Noruega o US\$59,532 en EEUU. Sin embargo, no se pueden comparar países con mayor renta per cápita con los BRICS, ya que sus indicadores poblacionales son sencillamente incomparables y generarían una información sesgada²⁷. Por ello, se contrastarán estos datos con países que tengan altas rentas per cápita y que además cuenten con poblaciones suficientemente importantes para poder corroborar la idea de que el factor demográfico no constituye un factor de riqueza *per se*. Basándonos en los datos del BM, se pueden comparar los BRICS con cinco países que reúnan estas dos características: EEUU (326 millones de habitantes), Japón (127 millones), Alemania (83 millones), Francia (67 millones) y Reino Unido (66 millones).

²⁵ Calculado sobre la base de 197 países reconocidos por la Organización de Naciones Unidas.

²⁶ Ver: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> Consulta 06.07.2018

²⁷ Por ejemplo, Luxemburgo, el país con mayor renta per cápita, tiene 599.450 habitantes, lo cual representa el 0,043% en relación a la población china. Lo mismo pasa con Macao, el segundo país con mayor renta per cápita, que tiene 622.570 habitantes o el 0,045% en relación a la población de referencia.

Gráfico 4 PIB anual per cápita en US\$ (Banco Mundial) (BRICS + Alemania, Estados Unidos, France, Japón y Reino Unido)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial²⁸

Este gráfico muestra que los BRICS todavía no compiten con las potencias más desarrolladas del SI en términos de calidad de vida de sus poblaciones. No son Estados prósperos en materia del ingreso per cápita (Parlamento Europeo, 2012) y, de hecho, la falta de altos niveles de bienestar y desarrollo socio-económico constituye una de las características de los Estados semiperiféricos (Morales Ruvalcaba, 2013). El poder adquisitivo de las poblaciones BRICS aún es muy relativo. Esta parte de la ecuación del poder no debe ser dejada de lado. Con frecuencia, los autores que analizan el poder lo descomponen en diferentes vertientes, como el poder militar, económico, cultural, duro, blando, o cualquier otra categoría de estudio que pueda encontrarse en la literatura. Sin embargo, la cuestión de la calidad de vida no se releva sistemáticamente en los análisis de medición del poder internacional. En efecto, una población numerosa puede ser una fuente de debilidad para un Estado si la mayoría de los ciudadanos vive en condiciones de pobreza y si el crecimiento poblacional no se traduce en trabajo productivo (Organski, 1968), con altas tasas de desempleo, particularmente entre los jóvenes, y poco valor añadido a raíz de esta gran masa trabajadora.

Es posible referirse a índices específicos, como el coeficiente de GINI que mide la desigualdad de los ingresos dentro de un país, pero que no está actualizado ni en el BM ni en los datos del *World Factbook* de la *Central Intelligence Agency* estadounidense²⁹. También existen índices que miden la calidad de vida, pero cuya confiabilidad resulta dudosa, con lo cual se prefirió obviarlos. Se optó por seguir el Índice de Desarrollo Humano (IDH) implementado por el PNUD, una estadística compuesta que toma en cuenta distintas variables que participan de la calidad de vida de las personas —incluye

²⁸ Ver nuevamente: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> Consulta: 18.07.2018

²⁹ Ver para el Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?> Para el World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html> Consulta: 10.07.2018

la esperanza de vida al nacer, los años de escolarización previstos, el promedio de años de escolarización, el ingreso nacional bruto per cápita y el GINI per cápita. Este índice establece una clasificación de los países de mayor a menor nivel de desarrollo humano. A continuación, se presenta la posición que ocupan en este *ranking* los diez países relevados:

Tabla 1 Índice de desarrollo humano (PNUD – ONU, 2017)

País	Puesto (sobre 188)	Categoría
Alemania	4	Desarrollo humano muy alto
Estados Unidos	10 (empatado con Canadá)	Desarrollo humano muy alto
Reino Unido	16	Desarrollo humano muy alto
Japón	17	Desarrollo humano muy alto
Francia	21	Desarrollo humano muy alto
Rusia	48	Desarrollo humano muy alto
Brasil	79	Desarrollo humano alto
China	91	Desarrollo humano alto
Sudáfrica	119	Desarrollo humano medio
India	131	Desarrollo humano medio

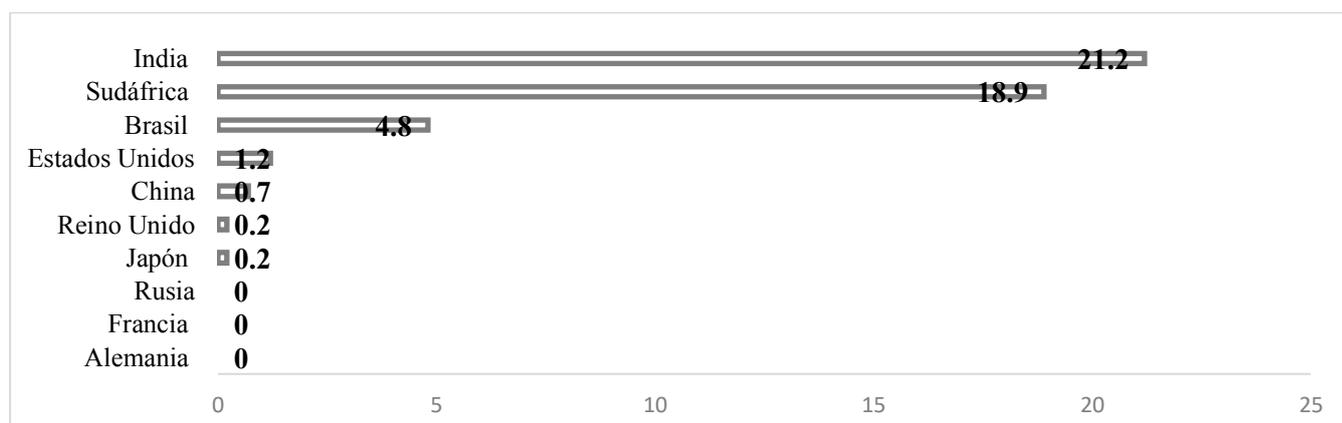
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PNUD³⁰

Nuevamente, se observa que los BRICS no puede asemejarse a las PD en términos de bienestar, salvo Rusia cuya posición deriva de su ex condición de superpotencia³¹. Dicho eso, ninguno de estos indicadores permite dar cuenta fehacientemente de lo que es la calidad de vida. Se trata de un concepto multidimensional que se manifiesta en los salarios, pero también en el acceso a los servicios básicos, las infraestructuras y el conocimiento. Estos factores se ven influenciados por la raza, el género, la etnicidad y la geografía. Se reflejan en el acceso a las oportunidades, determinado en gran parte por los factores económicos, políticos y sociales que definen una sociedad, como el acceso a la educación, la salud, la financiación, el trabajo formal o la propiedad. La desigualdad constituye una amenaza latente en cualquier sociedad que la haya padecido o que la esté transitando al amenazar la estabilidad económica cuando se activa por algún catalizador potente como la inflación de precios alimentarios o inmobiliarios (Beausang, 2012). Por este motivo, resulta más ilustrativo referirse a datos concretos, como el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza (establecida a USD\$ 1,90 al día por el Banco Mundial) o el índice de mortalidad infantil en los países analizados.

³⁰ Datos estimativos para el 2017. Ver el índice aquí: <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI> Consulta 10.07.2018

³¹ El hecho de haber sido una superpotencia durante varias décadas le brindó gran cantidad de recursos que, a pesar de la caída de la ex Unión Soviética, no desaparecieron de la noche a la mañana.

Gráfico 5 Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza (2017) (BRICS + Alemania, Estados Unidos, France, Japón y Reino Unido)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial³²

Gráfico 6 Índice de mortalidad infantil por 1.000 nacimientos (2017) (BRICS + Alemania, Estados Unidos, France, Japón y Reino Unido)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial³³

Todos estos datos confirman que más allá de sus ventajas económicas y demográficas, los BRICS no logran acercarse al nivel de desarrollo de las PD. Los dos únicos Estados que sobresalen en el grupo son Rusia y China, países que deben ser estudiados de forma independiente, como se verá en el capítulo 7. Las desigualdades relevadas en estos gráficos son tan considerables que la competencia con los poderes establecidos supone un reequilibrio de una magnitud incalculable. El milagro económico de los mercados emergentes es bastante frágil ya que cualquier amenaza sobre la supremacía económica puede anular las aspiraciones por el liderazgo político mundial en tanto constituye la única fuente concreta de poder (Beausang, 2012).

Es necesario matizar esta afirmación debido a que nada demuestra que las culturas beneficiosas para los seres humanos deban inexorablemente ser exitosas y difundirse, mientras que las menos

³² Datos del Banco Mundial, estimaciones del 2016. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?most_recent_value_desc=false&view=chart Consulta 05/06/2019

³³ Datos del Banco Mundial, estimaciones del 2017. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN> Consulta 05/06/2019

beneficiosas deban desaparecer. No existe prueba de que la historia trabaje en beneficio de los humanos por el simple motivo de que no existe una escala objetiva a partir de la cual medir este beneficio. Las dinámicas de la historia no están direccionadas hacia el bienestar humano y no hay ningún fundamento para pensar que las culturas más exitosas de la historia sean necesariamente las mejores para el ser humano. Cada cultura define lo que está bien de manera diferente y no existe ningún criterio objetivo para juzgar al otro. Los vencedores siempre creen que su definición es la correcta, pero ¿por qué se debería creerlos? (Harari, 2014). Por ello, el criterio de valoración analizado en esta parte del trabajo debe ser leído acorde con el discurso occidental que defiende la calidad de vida como el estándar ideal que permite validar el último escalón del poder, entendido como una unidad compuesta por diversos atributos —económicos, militares, etc.

Hecha esta aclaración, es sumamente probable que las desigualdades domésticas sean un gran obstáculo para que los países de los BRICS logren pasar del estatuto de PE al de PD, sobre todo si no buscan modificar los fundamentos del SI. Según Quilinconi, Saguier y Tussie (2016), el crecimiento económico de los BRICS en las últimas décadas trajo consigo la reducción considerable de la pobreza extrema. Sin embargo, no se trasladó en la mejora de los niveles de desigualdad dentro de estos países, sobre todo en Brasil, India y Sudáfrica. Mientras su propósito sea lograr reformas dentro del sistema y se adecúen al *statu quo*, deberán regirse por los parámetros de desarrollo occidentales. Los grandes atributos de poder de los que se jactan los BRICS son por ende ventajas parciales frente a las características que definen el grado de desarrollo de las grandes potencias. En efecto, el desarrollo consiste en un proceso de transformación económico, social y político que transcurre de manera simultánea en el contexto específico de un PED.

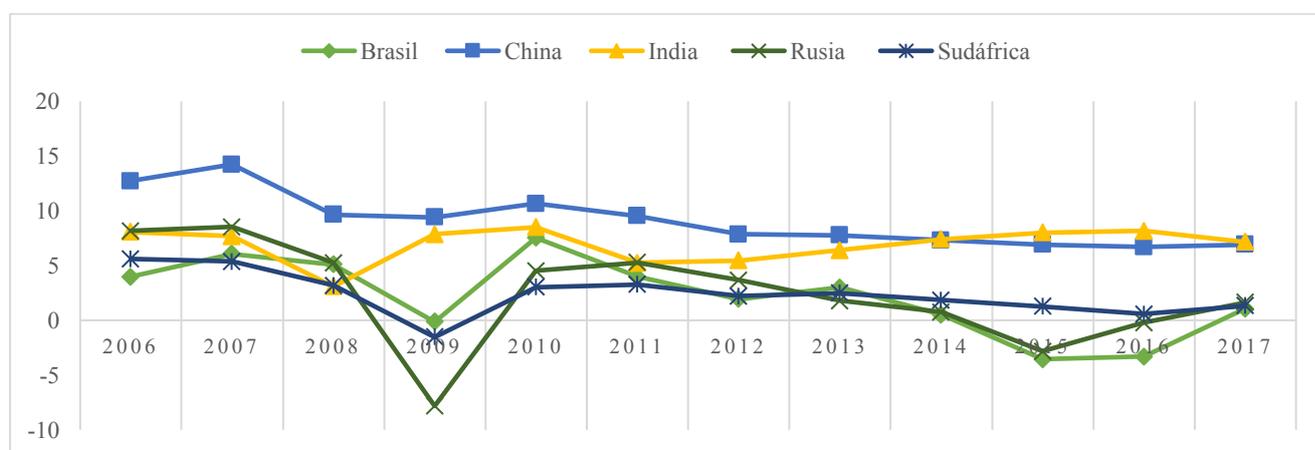
El tamaño de la población solamente constituye uno de los tantos factores que contribuyen al poder del Estado, pero que debe ser tomado junto a los demás recursos para ser realmente efectivo. A la vez, es el recurso de poder que más importancia tiene como factor tomado de manera independiente en comparación con los demás recursos que son más difusos o inestables. El estatuto de gran potencia no puede ser alcanzado sin este recurso; se trata de un importante precursor de poder en tanto las poblaciones grandes tienen el potencial de producir grandes beneficios para un Estado (Organski, 1968). Dicho eso, en el caso de los BRICS, la realidad demográfica hace una diferencia considerable en la lucha por el poder internacional, en tanto la población de Occidente está disminuyendo drásticamente y no representa a más del 20% del total de la población mundial (Kupchan, 2012). Esta situación los favorece al darles una clara superioridad numérica.

2.3 Economía, industrialización y crecimiento

La economía constituye uno de los factores más determinantes del poder de un Estado: influye a nivel interno —al permitir la mejora de la calidad de vida de las personas, de las infraestructuras y de los servicios brindados a la población, como a nivel externo —al propiciar el incremento del comercio internacional y de los ingresos generados por las transacciones interestatales (Organski, 1968). El concepto integra la organización económica, el grado de industrialización y las tasas de crecimiento. En el SI moderno, el bienestar económico se ha convertido en una de las metas principales de los Estados que puede ser lograda a través del crecimiento económico, la cooperación internacional y el uso racionalizado de los recursos naturales. La comunidad internacional ha creado una economía mundial cada vez más interdependiente donde la cooperación económica ha reemplazado los conflictos tradicionales, la guerra y la lucha competitiva, por el territorio y las ganancias relativas (Gilpin, 1981).

El motivo histórico que permitió la gestación de la coalición tuvo precisamente que ver con los grandes recursos económicos de los BRICS. Si esto era verdad en los comienzos de la coalición y fue fundamental para consolidarla, a partir del 2012-2013 varios de los miembros del BRICS sufrieron un fuerte revés económico. En el 2016, el BRICS reconocía que sus miembros habían experimentado dificultades cíclicas que llevaron a un crecimiento lento y a la volatilidad en sus mercados financieros y de capitales (New Development Bank, 2016). Por ello, debe analizarse la magnitud de su poder económico al tratarse de un factor fundamental de su continuidad. Se empezará por ver el crecimiento anual de estos países en el período analizado.

Gráfico 7 Porcentaje de crecimiento anual de los países BRICS 2006-2017

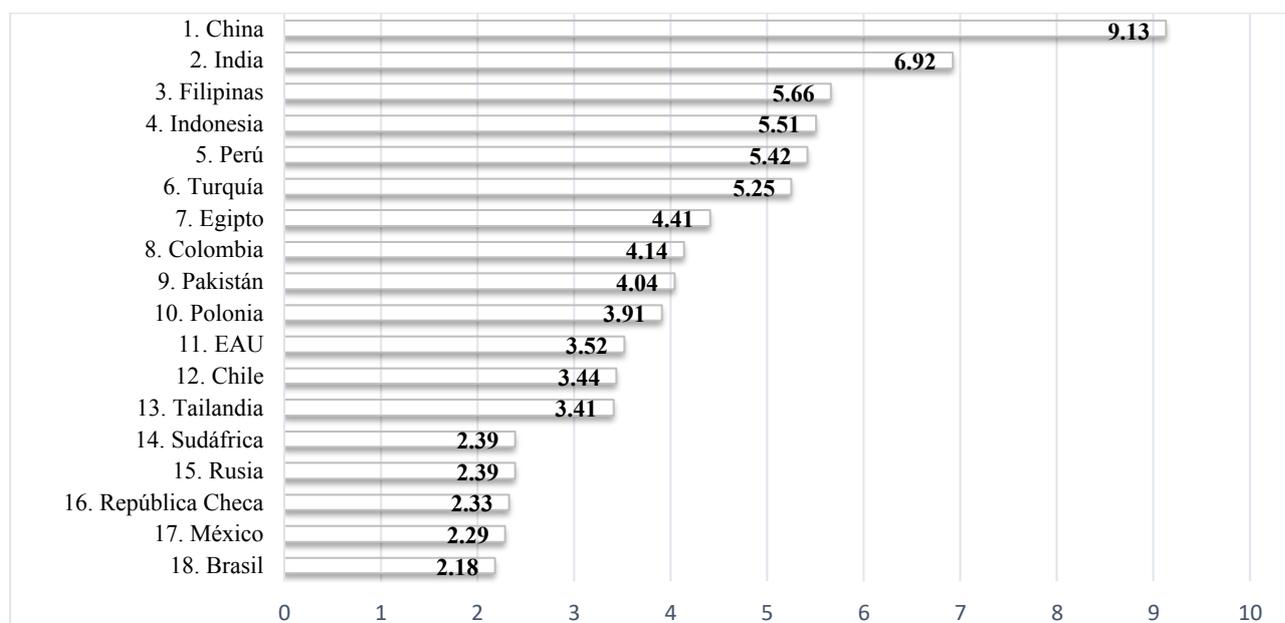


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial³⁴

³⁴ Al tener datos solamente hasta el 2017, se detendrá el análisis a ese año. Ver datos del Banco Mundial: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.zg?most_recent_year_desc=true Consulta: 04/06/2019

Las tasas de crecimiento anuales de los BRICS son muy dispares. Al inicio de la coalición, todos sus miembros estaban en fase creciente. A partir de la crisis económica del 2008, se observa claramente que algunos países se mantuvieron a flote mientras otros se hundieron. Con todo, ninguno de los BRICS ha logrado recuperar tasas de crecimiento de los niveles previos a la crisis del 2008. Los dos países que mejor se preservaron en el período analizado son China e India, mientras Sudáfrica, Brasil y sobre todo Rusia se vieron seriamente afectados por importantes caídas de su progresión económica. El motor original para la creación de los BRICS parece haberse debilitado. Para contrastar aun más la fama económica de los BRICS, resulta interesante resaltar que hay otros mercados emergentes que tuvieron mejores tasas de crecimiento durante el período analizado, como se observa en el siguiente gráfico³⁵. En efecto, los BRICS son famosos en el escenario internacional, pero no son los únicos actores emergentes destacados del comienzo del siglo veintiuno.

Gráfico 8 Promedio anual de crecimiento mercados emergentes 2006-2017³⁶



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

Este gráfico muestra que tres países de la coalición han tenido mal desempeño económico durante el período analizado —Brasil, Sudáfrica y Rusia— mientras India y China dominan el podio de

³⁵ Existen varios países considerados por emergentes según los diferentes índices financieros y económicos consultados. A modo de simplificación, se optó por seguir la lista establecida por la financiera Standard & Poors, quien compró la lista de países emergentes al Banco Mundial. Esta lista incluye, además de los BRICS, a: Chile, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, México, Pakistán, Perú, Polonia, Qatar, República Checa, Taiwán, Tailandia y Turquía. Ver lista en: https://www.spice-indices.com/idpfiles/spice-assets/resources/public/documents/725551_spdji2018countryclassificationconsultation6.13.18.pdf Consulta: 04/06/2019. La lista también incluye a Grecia, pero optamos por sacarla de este gráfico por la crisis que sufrió durante este período hundió el país.

³⁶ Ver datos del Banco Mundial: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.zg?most_recent_year_desc=true Consulta: 04/06/2019

crecimiento entre los mercados emergentes. Por ende, no se puede hablar de milagro económico para el conjunto de los BRICS ya que su poder económico es sensible a las contingencias externas. Así y todo, el BM indica que al 2017, China, India y Brasil se encuentran entre los diez países con mayor PIB en el mundo, seguidos de Rusia en el puesto número doce y de Sudáfrica en el treinta y cuatro.

Los BRICS tuvieron una participación destacada en el comercio internacional de bienes y servicios. A diferencia del resto del mundo en desarrollo acotado a la exportación de productos primarios y con limitados flujos comerciales, se especializan en la exportación de productos intermedios y manufacturados³⁷. Importan pocos bienes al consumo, aunque exportan una gran proporción de los mismos (UNCTAD, 2015). Brasil y Rusia son fuertes en los sectores de materias primas y de recursos naturales, mientras China e India son importadores netos en estas áreas. India y China tienen mano de obra barata, China domina el sector manufacturero, e India lidera en materia de medicamentos genéricos, de ingeniería de ‘software’, de textiles y de subcontratación de procesos empresariales. Al 2017, el World Factbook³⁸ indica que China es el primer exportador mundial, seguido de Rusia en el puesto número catorce, India en el diecinueve, Brasil en el veintiséis y Sudáfrica en el puesto número treinta y nueve. Todos son actores comerciales importantes. En este sentido, resulta relevante ver la composición del PIB según el sector de origen de sus ingresos para ver el grado de especialización y el tipo de economía.

Tabla 2 Porcentaje de exportaciones sobre PIB total para BRICS 2006-2017

	Agricultura	Industria	Servicios
Brasil	6,6%	20,7%	72,7%
China	7,9%	40,5%	51,6%
India	15,4%	23%	61,5%
Rusia	4,7%	32,4%	62,3%
Sudáfrica	2,8%	29,7%	67,5%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del World Factbook de la CIA³⁹

Las economías de todos los BRICS son diversificadas y relativamente sólidas. En efecto, cuanto más poderosa sea una economía, más tiende a especializarse en la exportación de servicios⁴⁰. La

³⁷ Los países miembros de los BRICS combinan amplias poblaciones que se traducen en grandes mercados de consumo con una fuerte demanda agregada – y en altas tasas de crecimiento del PIB.

³⁸ Ver datos CIA: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nh.html> Consulta 05/06/2019

³⁹ Ver datos CIA: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nh.html> Consulta: 05/06/2019

⁴⁰ Al 2017, Estados Unidos dedica el 80% de sus exportaciones a los servicios, el 19,1% a la industria y el 0,9% a la agricultura. Similarmente, el Reino Unido dedica el 79,2% a los servicios, el 20,2% a la industria y el 0,7% a la agricultura. Ver datos del World Factbook.

agricultura y la industria son fuentes importantes de recursos, pero generan menos valor agregado que el sector de los servicios y por eso no suelen ser privilegiados por las grandes potencias. El crecimiento acumulado de los miembros del BRICS genera entonces peso y potencial geoestratégico para que actúen colectivamente como los nuevos líderes de la economía global, a condición de que la arquitectura financiera y económica global acompañe y apoye estas aspiraciones (Das, 2013).

2.4 Capacidad militar

Tradicionalmente, las grandes potencias se definían por su poder militar: el que fuere capaz de ganar las guerras y conquistar al otro era el que dominaba el sistema. Constituía la fuente tradicional del poder duro (Ho Chun, 2013). Sin embargo, la capacidad militar perdió relevancia por varios motivos. En primer lugar, por el advenimiento de nuevos recursos que conforman el poder como lo es la tecnología. En segundo lugar, por la aparición del poder nuclear cuya capacidad destructora ha transformado al poder militar en un poder de disuasión cuya utilización es limitada por los propios Estados que la poseen. El carácter destructivo de las armas nucleares ha revolucionado las relaciones bélicas entre ellos. Este proceso ha sido calificado de revolución nuclear (Deudney, 2014). La percepción negativa de este poder ha llegado tan lejos que se considera que su uso puede comprometer los objetivos económicos de un país (Nye, 2002). Su importancia sigue vigente en su vertiente preventiva y de apoyo (como las bases militares estadounidenses en el mundo, por ejemplo), pero los costos políticos de su utilización han cambiado mucho y son mucho más complejos en la actualidad. Lo mismo sucede con la percepción de la efectividad de las medidas de fuerza. (Nye, 2011b).

Este recurso se suele calcular en base al gasto contraído por el Estado en materia militar, aunque tampoco sea un indicador absoluto. En el caso de los BRICS, al 2017 Sudáfrica dedica 3,1% del total del PIB en gasto militar, Brasil el 3,7%, China el 6,1% e India el 9,1%. El Banco Mundial no presenta datos relativos a Rusia⁴¹. Esto significa que China y sobre todo India están a los niveles del gasto de Estados Unidos, la máxima potencia militar, que alcanza el 8,8% del PIB. En cuanto al armamento nuclear, se encuentra en posesión de China, Rusia e India. Sudáfrica lo poseyó hasta principios de los noventa y Brasil nunca llegó a desarrollarlo a pesar de quererlo. En vistas de la importancia relativa de este recurso para el presente trabajo, no se hará hincapié en esta cuestión. Lo importante consiste en saber que varios tienen capacidad nuclear y que le dan importancia a la cuestión militar.

En la actualidad, la relevancia sistémica del uso y de la amenaza de la fuerza han disminuido drásticamente. Generan desconfianza y mala reputación en una sociedad internacional cada vez más

⁴¹ Ver datos en: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?locations=RU&view=chart> Consulta 05/06/2019

interdependiente. El poder militar y la coerción son recursos sobrevalorados de liderazgo (Ikenberry, 1996). Como indica Rhodes (2004), en el OI posterior a la Guerra Fría, los Estados pueden desconfiar el uno del otro y no caerse bien. Incluso pueden tener disputas acerca del comercio, de los mercados, de las fronteras o de los regímenes internacionales que podrían arriesgar o impulsar una guerra. Aun así, las grandes potencias ya no se perciben como amenazas y no creen que haya una búsqueda por dominar imperialmente a los demás. Esta situación de confianza relativa ha pacificado mucho el OI, aminorando la hostilidad militar entre los actores estatales.

3. Recursos de poder blando: concepto e indicadores concretos

El poder blando solamente puede existir cuando se basa en un poder duro que lo precede y lo avala (Huntington, 2016). No representa la solución a todos los problemas del SI y debe ser tomado en cuenta de manera conjunta al poder duro. Designa una variedad de políticas, cualidades y acciones de un país que resultan cautivantes para otras naciones a través de métodos indirectos y no coercitivos que buscan generar liderazgo de manera empática, invitando al otro a hacer cosas de manera voluntaria (Chatin, Gallarotti, 2016). Resulta fundamental en la era de la información donde las estrategias de comunicación son cruciales y los resultados no se definen tanto por los éxitos sino por las narraciones de los éxitos. Sus efectos dependen en su gran mayoría en la aceptación por parte del público receptor. Un Estado que lo maneja puede tener una influencia política muy superior a sus capacidades económicas y políticas objetivas.

3.1 Instrumentos teóricos de poder blando

El poder blando de un país se fundamenta principalmente en tres recursos: su cultura, sus valores políticos —cuando son respetados interna y externamente— y su política exterior —cuando es percibida como legítima por los demás y tiene autoridad moral. Si logra diseminar principios universales y promover valores e intereses compartidos con otros, se puede generar una relación de atracción hacia esta visión, atracción referida a su capacidad de cautivar⁴². La ideología y el sistema establecidos debe ser aceptados y considerados como legítimo por los demás: se trata de la atracción global que un Estado debe generar para liderar a través del poder blando, caracterizado por ser relacional (Stuenkel, 2016). En los hechos, es un concepto que, a pesar de su definición relativamente clara, resulta difícil de identificar. Consiste en una sumatoria de recursos que van de la identidad y la

⁴² Las cualidades de la atracción generalmente son su carácter benigno— debe generar simpatía, confianza, credibilidad y consentimiento—, su capacidad— inspirar admiración, respeto y emulación—, pero también su carisma o belleza— entendido como la relación del Estado con sus ideales, valores, visión, que deben producir inspiración y adhesión por parte de los demás. Estas cualidades son las que permiten convertir los recursos en poder (Nye, 2011b).

proyección cultural⁴³, pasando por la estructura política o los valores que se defienden discursivamente. La medición del poder blando es compleja al basarse en la subjetividad de cada uno y en la opinión pública. Para Stuenkel (2016), el propio Nye mantiene cierta ambigüedad respecto de lo que cuenta como poder blando. Asimismo, se trata un poder muy difícil de ejercer para los Estados ya que su materialización es muy lenta, difusa y difícil de controlar (Nye, 2002, 2004, 2011b).

Una década después de acotar el término de poder blando, Nye (2011b) profundizó su teoría al plantear el concepto del poder inteligente (o *smart power*): es la habilidad de combinar el poder duro de la coerción y el dinero —los recursos tangibles— con el poder blando de la persuasión y la atracción —los recursos intangibles. Permite convertir los recursos de poder en poder efectivo. Así, la combinación de la utilización estratégica del poder blando con las capacidades materiales puede generar un impacto aun mayor. China constituye el país que mejor ilustra este poder inteligente entre los BRICS: es una PE con recursos militares y económicos que ha apostado e invertido en el desarrollo de sus recursos de poder blando para lograr que su poder duro parezca menos amenazante para sus socios. Gracias al BRICS y las demás coaliciones y alianzas a las que pertenece, logra canalizar y maquillar su poder duro, transformando sus capacidades en influencia armonizadamente. Se trata de su modo de convertir sus recursos en poder.

Si los BRICS logran cambiar el SI en base a una propuesta propia, se puede producir una alteración de los valores dominantes a favor de otro modelo con características diferentes. En esta hipótesis, la democracia o incluso los derechos humanos podrían no tener la misma trascendencia que tienen hoy y los países cuya reputación se basa en estos valores perderían importancia⁴⁴. Por ende, el poder blando forma parte del análisis de la influencia internacional del BRICS porque se trata de un elemento crucial de sus recursos de poder. En primer lugar, porque el poder duro de Sudáfrica, India y Brasil es bastante limitado. Luego, porque China y Rusia han comprometido sus estándares internacionales en ciertas utilidades de su poder duro, debiendo en consecuencia apostar por el poder blando para mejorar su imagen. Los BRICS priorizan las estrategias de poder blando en su política exterior a través de iniciativas de diseminación cultural e idiomática que participan de la promoción del atractivo de la coalición, aunque aún no logran atraer al resto de la comunidad internacional. Por el momento su influencia blanda está atrasada frente a las naciones occidentales.

⁴³ Respecto a la posibilidad de proyectar la cultura de un país, que Organski resume en la idea de “moral nacional” como la suma de la organización política, el nivel de nacionalismo y la identificación cultural (1968).

⁴⁴ La mutación de valores ha sido una cuestión fundamental a lo largo de la historia de las RRII. Solo hace falta pensar en el colonialismo y sus conceptos derivados como la esclavitud y la diferencia entre las supuestas “razas” que dominaron la dialéctica internacional entre el siglo quince y el siglo veinte.

La University of Southern California y la consultora británica Portland han desarrollado un índice que clasifica los países según su poder blando comparando la fuerza relativa de sus recursos blandos⁴⁵. Se trata de uno de los pocos índices disponibles y que parece relativamente serio, aunque es incompleto por no hacer un análisis exhaustivo de todos los países del SI. Entre otras cosas, no examina ni a India ni a Sudáfrica a pesar de tratarse de países con un fuerte atractivo cultural y político. Conforme a este índice, al 2018, China está en el puesto veintisiete, Rusia en el veintiocho y Brasil en el veintinueve. India y Sudáfrica no están contemplados en este listado que presente los treinta países con mayor poder blando. Los países que dominan el ranking son potencias occidentales (Reino Unido, Francia, Alemania, Estados Unidos y Japón). De manera general, los países que integran este listado pertenecen a Occidente y son grandes potencias o potencias medias tradicionales.

En relación a los BRICS, se plantea que las ventajas de poder blando de China radican en su cultura materializada en las artes, el deporte, el turismo, pero también las misiones culturales y las embajadas. También destaca su capacidad de innovación y de tecnología. Sus debilidades se observan en sus enfoques políticos, particularmente en su historial de violaciones de derechos humanos y de libertades públicas. Su acumulación militar también genera desconfianza. Por su parte, las fortalezas de Rusia son su patrimonio cultural que se manifiesta en el ballet, la moda y la industria cinematográfica que alimentan la diseminación de los valores tradicionales rusos. Respecto de sus debilidades, el índice considera que Rusia es un paria del SI, especialmente por sus redes de espionaje diplomático que le han dado muy mala reputación. Finalmente, los recursos de poder blando de Brasil son su cultura, particularmente el fútbol y el carnaval que ponen al país en el centro del escenario internacional. Sus debilidades se evidencian particularmente en la corrupción y la inestabilidad de la economía.

Pocos autores se adentran en la cuestión del poder blando de los BRICS. Chatin y Gallarotti (2016) brindan algunos elementos de análisis sobre esta cuestión. Los autores consideran que, a pesar de tener innegables recursos de poder blando, han quedado atrás de los países occidentales en materia de influencia blanda, por varios factores. Primero, por una guerra mediático-informativa entre el BRICS y Occidente en la cual los emergentes quedan atrás a pesar de sus iniciativas proactivas en la materia. Segundo, a pesar de presentar una agenda común amplia y variada —examinada en el capítulo 5, Rusia y China favorecerían una visión revisionista que sugiere que en determinada

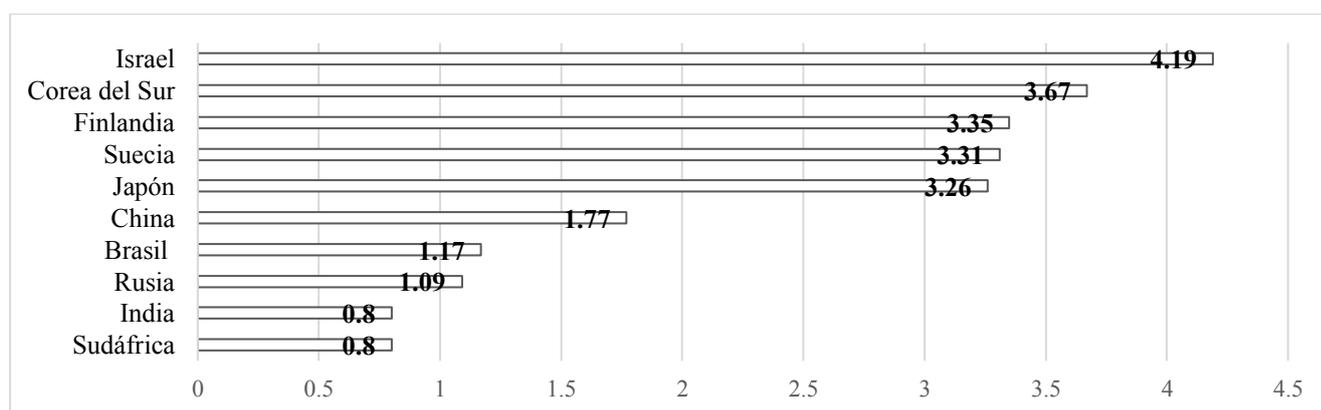
⁴⁵ El índice valora la calidad de las instituciones políticas del país, el alcance de su atractivo cultural, la fuerza de su red diplomática, la reputación global de su sistema de educación superior, el atractivo de su modelo económico y su compromiso digital con el mundo. Es desarrollado a partir de una encuesta global realizada a más de once mil personas en veinticinco países que representan a todas las regiones del mundo. El listado busca tener un fundamento subjetivo que represente la propia esencia del poder blando. Ver índice completo en: <https://softpower30.com/> Consulta: 05/06/2019

instancia buscarían desafiar el orden occidental, particularmente a través de sus instituciones financieras —NBD y ARC. En tercer lugar, los BRICS no logran posicionarse como modelos en el SI, lo cual les quita influencia. Queda entonces claro que se trata de un atributo fundamental para que los miembros de la coalición logren posicionarse mejor a nivel sistémico. En cualquier caso, todos ellos han priorizado el poder blando en su política exterior, como se verá en el capítulo 7. Dicho eso, la coalición puede reforzar el poder blando de sus miembros (Chatin, Gallarotti, 2016).

3.2 Indicadores de poder blando: tecnología, conocimiento, investigación y desarrollo

Se pueden examinar ciertos indicadores concretos para medir el poder blando. La tecnología y el acceso a la información son parámetros fundamentales del cambio de paradigma del SI moderno: el que dispone de ellos tiene una ventaja indudable sobre los demás actores. El incremento del acceso masivo a la información con las tecnologías está cambiando la naturaleza de los gobiernos y de la soberanía, aumentando la influencia del poder blando en la política exterior: sería la tercera revolución industrial (Nye, 2002). En este contexto, una de las características de los países con fuerte poder blando es la inversión que hacen en materia de investigación y desarrollo, herramienta fundamental para difundir el conocimiento a nivel mundial. Se puede comparar la inversión promedio de los BRICS frente a la de los cinco países que más presupuesto han dedicado a este gasto en el período 2006-2016.

Gráfico 9 Promedio anual de inversión en investigación y desarrollo sobre total del PIB 2006-2016



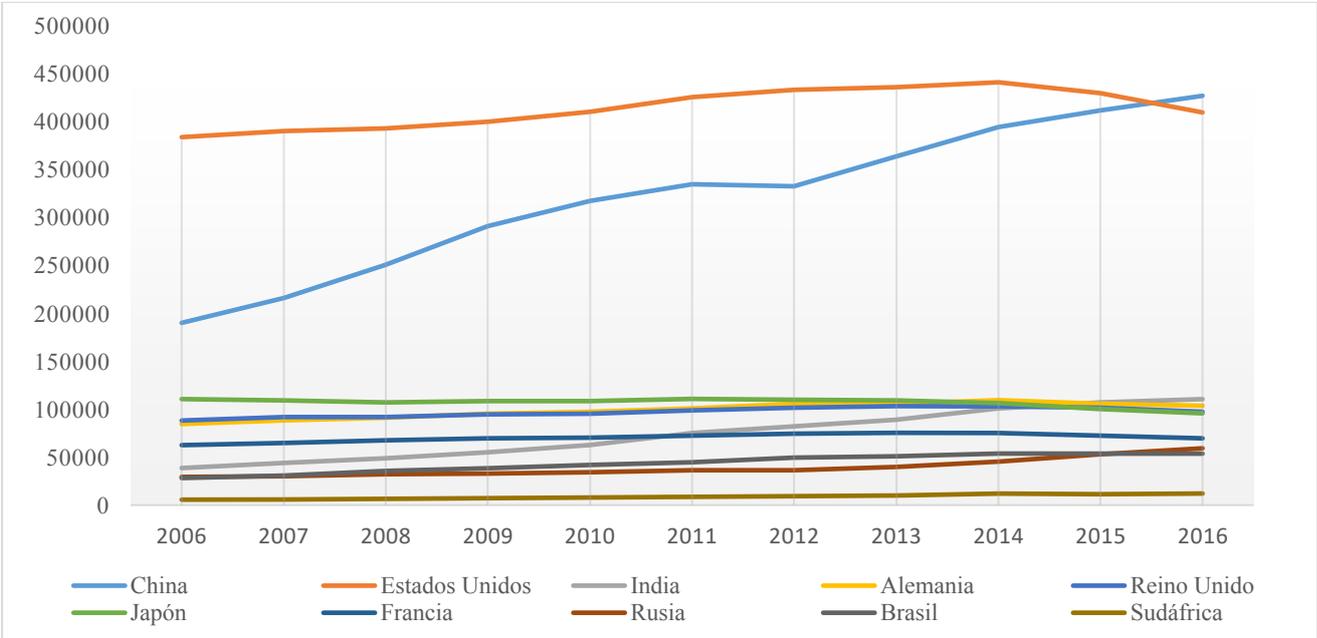
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial⁴⁶

Esta tabla muestra que los BRICS no invierten mucho en materia de investigación y desarrollo, lo cual perjudica su poder blando. Es un área sobre la cual podrían mejorar. Vinculado a esta cuestión, también se puede observar la producción académica de los países ya que los artículos científicos son

⁴⁶ Ver: https://data.worldbank.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?most_recent_value_desc=false&view=chart
Consulta: 04/06/2019

fuentes de diseminación del conocimiento. Se trata de un aspecto fundamental del poder blando de EEUU que alberga las universidades más famosas del mundo. Similarmente, la gran mayoría de los principales textos académicos son publicados en lengua inglesa: el saber se conserva en la lengua internacional dominante. Por ello, los países que quieran desarrollar su poder deben trabajar en pos de revertir esta situación, ya que el multilateralismo también tiene que ver con la difusión de las ideas. El BM publica un índice que muestra la cantidad de artículos científicos y técnicos publicados en cada país sobre física, biología, química, matemáticas, medicina clínica, investigación biomédica, ingeniería, tecnología y ciencias de la tierra y del espacio. Nuevamente, se puede comparar la evolución de la producción de los BRICS con los principales países que producen contenido académico para entender la magnitud del fenómeno⁴⁷.

Gráfico 10 Cantidad de artículos científicos publicados 2006-2016



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial

Este gráfico proporciona dos datos importantes. En primer lugar, que la competencia en materia académica se juega entre EEUU y China. El resto de los jugadores tienen un impacto importante, pero marginal ante la cantidad de publicaciones de estos dos países. China ha aumentado espectacularmente sus publicaciones, superando incluso a EEUU en el año 2016. Aun así, el país que más ha publicado en el período analizado es EEUU con más de 4.5 millones de publicaciones frente a 3.5 millones en China. En segundo lugar, que todos los BRICS han entendido la importancia de la influencia a través del conocimiento, lo cual se traduce por un aumento de las publicaciones en todos

⁴⁷ Ver datos en: https://data.worldbank.org/indicator/IP.JRN.ARTC.SC?most_recent_value_desc=false&view=chart
 Consulta: 04/06/2019

ellos. En el listado analizado, India llega en sexto lugar en cantidad de publicaciones, Brasil el octavo, Rusia el noveno y, lejos atrás con menos de cien mil publicaciones, Sudáfrica. Como plantea Stuenkel (2016), el liderazgo intelectual de Occidente es mucho más difícil de desafiar que el liderazgo económico y militar. Este se manifiesta con la creación de una red de universidades prestigiosas, institutos de investigación y redes de noticias.

Finalmente, se puede analizar el impacto de las exportaciones de alta tecnología de los BRICS sobre el total de sus exportaciones durante el período 2006-2017⁴⁸. En promedio, dichas exportaciones representan, en orden creciente, el 5,42% de las exportaciones totales de Sudáfrica, el 7,28% de las de India, el 9,44% de las de Rusia, el 11,54% de las de Brasil y el 26,41% de las de China. Nuevamente, y como en la mayoría de los datos analizados, Sudáfrica queda rezagada mientras China eclipsa al resto de sus socios.

Los contenidos relevados en el marco de este capítulo permiten afirmar que hay profundas diferencias estructurales entre los recursos de poder de los países que integran esta coalición. Evidentemente, estos Estados no se plantean en el escenario internacional con las mismas oportunidades y capacidades para influenciar y lograr sus objetivos de poder. Sin embargo, todos comparten una realidad intrínseca: carecen de alguno o de varios de los recursos necesarios para ser grandes actores globales de manera independiente. Incluso China, un gigante del SI, sufre de mala reputación y de un poder blando insuficiente para proyectar su inmenso poder económico. La necesidad de aliarse con otros Estados radica ante estas dificultades para maximizar recursos de poder incompletos. Este análisis preliminar de los atributos de poder y de su contexto de gestación permite introducir el análisis del BRICS como entidad independiente del SI.

⁴⁸ Ver datos del Banco Mundial: https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?most_recent_value_desc=true&view=chart
Consulta: 05/06/2019

SEGUNDA PARTE – Proceso de institucionalización del BRICS: funcionamiento, ideología y acción

Tras haber descrito el contexto sistémico de la coalición, el análisis se centrará en el proceso concreto de institucionalización del BRICS. Para ello, se empezará por ver las reglas de funcionamiento establecidas por sus miembros, lo cual permitirá determinar el modelo de institucionalización que favorecen. Seguidamente, se analizarán los contenidos de la agenda desarrollada por la coalición para determinar la ideología subyacente. Finalmente, se verá la manera en que el BRICS lleva a la práctica sus intenciones declaradas, permitiendo contrastar su discurso con su acción.

Capítulo 4 – Funcionamiento y producción normativa de la coalición

Generalmente, los grupos de Estados como los BRICS buscan generar cambios en el SI por dos motivos principales. Primero y principalmente, para incrementar su eficiencia económica y maximizar las ganancias mutuas. En segunda instancia, para redistribuir la riqueza y el poder a su favor, a expensas de la eficiencia y de las ganancias totales (Gilpin, 1981). Frente a ello, ¿dónde radica la necesidad de institucionalizar la coalición BRICS? ¿Por qué se insiste en el carácter fundamental de este proceso? Para responder a esta pregunta, se empezará por hacer un repaso del proceso de conformación de la coalición. A partir de ahí, se verá en qué consiste la institucionalización del BRICS, examinando sus beneficios y desventajas. Esto permitirá examinar los aspectos formales y materiales de su cooperación.

1. De BRIC a BRICS: reseña histórica de la coalición

Para entender el contexto de la institucionalización de los BRICS, se comenzará por repasar la historia de la coalición y sintetizar las opiniones de la comunidad académica acerca de este nuevo actor.

1.1 Nacimiento y consolidación de la coalición

Al conceptualizar el BRIC[S], O’Neill (2001) acuñó un acrónimo que designaba los cuatro futuros grandes poderes económicos del SI: Brasil, Rusia, India y China. Con esta sigla, señalaba países con grandes mercados domésticos y economías en crecimiento, a la vez que promocionaba una cartera para inversiones potencialmente arriesgadas (Thorstensen, Machado, 2014a). El concepto financiero estimuló la afluencia de transacciones e inversiones en los mercados del entonces BRIC, contribuyendo a su prosperidad (Postel-Vinay, 2011). Lo que nació como una jerga inversionista superó ampliamente el marco de las finanzas en el que fue creado (De Coning, Mandrup, Odgaard, 2015b). A raíz de esta creación corporativa, los ministros de asuntos exteriores de estos países se reunieron en el 2006 al margen de la AG de la ONU para iniciar la conformación de la alianza política BRIC, cuya primera cumbre ocurriría en el 2009. Con ello, este grupo de PE reconocían mutuamente su nuevo poder y querían hacerlo valer (Postel-Vinay, 2011). Según Llenderroza:

“lo que fue inicialmente una construcción intelectual, se materializó luego en una iniciativa política impulsada en términos generales por el interés compartido en transformar las instituciones de la gobernanza política y económica global. Fue gracias al impulso diplomático de los BRICs que se formalizó aquella conceptualización de los poderes emergentes al mismo tiempo que los colocó en una nueva posición geopolítica. Desde entonces los miembros de BRICS han intentado obtener mayor influencia en la construcción de normas, instituciones y procedimientos de toma de decisión” (2014: 8)

En el 2010 Sudáfrica fue invitada a unirse a la coalición como representante del continente africano en un afán de lograr representatividad global, a iniciativa de China y ante cierta resistencia de Rusia (Splidsboel-Hansen, Sergunin, 2015). El país africano se unió formalmente al grupo en el 2011. Se buscaba incluir y representar a todas las grandes regiones del Sur geopolítico. El deseo de representatividad se refleja en la definición relevada en el capítulo anterior, en el que se lee que *“los países del BRICS representan a Asia, África, Europa y América Latina, dándole una dimensión transcontinental a su cooperación, [...] valiosa y significativa”* (BRICS Trade Ministers, 2015b). Sin embargo, Sudáfrica no dispone de atributos comparables a los gigantes del BRICS —como se observará en el capítulo 7. Su entrada es percibida como una maniobra política simbólica diseñada para expandir la proyección del BRICS en el continente africano y captar apoyo transcontinental (Arkhangelskaya, 2011). Fue elegido por compartir los objetivos y las aspiraciones de las PE sin contar con los recursos suficientes para hacerlo. Aun así, su incorporación fue útil para cumplir con el deseo de defender los intereses del Sur Global en los foros multilaterales. El Parlamento Europeo (2012) considera que su inclusión le permite a la coalición identificarse con los PED y al mismo tiempo lograr influencia política en el escenario internacional.

Con esta configuración pentagonal, el BRICS inició un proceso de consolidación e institucionalización marcado por las cumbres inter-gubernamentales anuales, las cumbres ministeriales y otros foros regulares que se verán más adelante. La coalición BRICS se percibe a sí misma como una plataforma para el diálogo, la coordinación y la cooperación en el ámbito económico, financiero y de desarrollo como vectores de cambio del SI. Desde sus comienzos, sus miembros destacan sistemáticamente la primacía del sistema multilateral encarnado en la ONU, aunque resaltan la necesidad de transformar el sistema de gobernanza global habido cuenta de los cambios en las relaciones mundiales de poder. Dicho de otra manera, plantean una postura basada en supuestos elementos de cosmovisión geopolítica comunes y destacan que su diversidad cultural es un activo fundamental de su cooperación (BRICS Leaders, 2009a, 2010, 2011, 2017a).

El objetivo originario del BRICS era económico: consistía en reestructurar y reformar la arquitectura económica y financiera global para darle más voz y representación a las PE y a los PED en las instituciones financieras internacionales. Querían lograr la diversificación del sistema monetario global (BRIC Leaders, 2009). El acrónimo BRICS se convirtió así en un símbolo ampliamente utilizado para marcar el cambio del poder económico global de las PD a los principales PED (Haibin, 2012). Con el tiempo, diversificó su espectro de acción para generar nuevos consensos políticos en el ámbito multilateral. El gran logro de la alianza fue la creación del Nuevo Banco de Desarrollo en el 2014 que se estableció muy rápidamente⁴⁹, y el Acuerdo Contingente de Reservas, pensado para proveer apoyo entre los socios en escenarios de fluctuaciones en las balanzas de pago.

La mediatización de esta iniciativa política —que podría haber permanecido en la sombra— fue favorecida por la crisis financiera del 2008. Si la creación del acrónimo precede a la crisis, ésta debilitó el poder económico de Occidente y abrió en consecuencia un espacio para que los mercados emergentes se impusieran en los foros de toma de decisiones de la economía mundial. Esta crisis era simultáneamente económica, institucional y política (Bradford, Lim, 2011). La ineffectividad de las instituciones multilaterales existentes y la necesidad de gestar una nueva estructura de gobernanza global provocaron una alteración del SI (Deciancio, 2016). Se propició un replanteo de las mismísimas bases de la globalización política y económica, poniendo nuevos actores en el centro del escenario global. Mientras Occidente se derrumbaba, Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica sobrevivían cómodamente a la catástrofe financiera. Las PE se convirtieron en los héroes del mundo post-crisis (Beausang, 2012). La coalición surgió así en un contexto en el que el SI se pobló de nuevos arreglos internacionales *ad hoc* configurados en torno a problemas específicos.

⁴⁹ El primer acuerdo de préstamo para un proyecto de desarrollo de energía solar en China fue firmado a fines del 2016.

1.2 Recepción y lectura de la coalición por el mundo académica

La iniciativa del foro BRICS representa uno de los elementos más innovadores y sorprendentes de la estructura de gobernanza contemporánea (Stuenkel, 2012b). Como tal, es analizada con cautela por varios autores. Para Beausang (2012), no se trata de un constructo natural, histórico, cultural o lingüístico; solamente designa un concepto económico popularizado por Goldman Sach, gran banco de inversiones con poder para dictar tendencias en el exclusivo mundo de la finanza internacional. Con este acrónimo pegadizo, simplemente se dividieron por un lado a las PE que estaban de moda — los BRICS— y los que no. Las ideas del Sur también padecían de la dominación ideológica occidental. Similarmente, Nye (2011b) plantea que esta alianza solamente resulta útil y conveniente para aplicar tácticas diplomáticas de corto plazo.

El BRICS es la alianza intercontinental de PE más poderosa en la actualidad, dada la profundidad y el alcance de la cooperación entre sus miembros: constituye uno de los acontecimientos geopolíticos más significativos de principios del siglo veintiuno (Lavrov, 2012). Estaría contribuyendo a la erosión de la hegemonía estadounidense a nivel individual y colectivo, al fomentar los intercambios y la cooperación en el Sur (Abdenur et al., 2014). La coalición encarna una enorme diversidad política y económica (Moore, 2013) y es considerada como un club de superpotencias potenciales (Marsili, 2015). Sin duda, la coalición ha incrementado el peso colectivo y el poder de influencia de sus miembros frente a las potencias desarrolladas en el escenario multilateral (Liu, 2016). Esta asociación del Sur supera los límites regionales, comparado con otras construcciones interestatales confinadas al ámbito de una región determinada (Oehler-Sinclair, 2015). Se vincula con la idea de que las regiones son construcciones políticas que no son determinadas por la geografía (Flemes, Nolte, 2010).

Nassif, Feijo y Raujo (2016) definen al BRICS como un foro económico creado a raíz de la toma de conciencia de la importancia económica de estas potencias a nivel global durante la primera década del siglo veintiuno y que actúan en la actualidad como un grupo económico regional. En efecto, la coalición es famosa por su peso económico ya que su cuota de PIB mundial le da un gran potencial para competir con Occidente por el poder global. Los BRICS son los mercados emergentes más involucrados en los aspectos comerciales y financieros de la globalización⁵⁰ y cuyas grandes poblaciones son cada vez más productivas. Sin embargo, la solidaridad entre los BRICS podría verse limitada por el carácter económico, insuficiente para consolidar una entidad política (Beausang, 2012). En efecto, si no elabora una razón de ser que los una para perseguir beneficios estratégicos

⁵⁰ La faceta económico-financiera de la globalización es planteada por la coalición, la cual resalta la importancia de una economía mundial abierta e inclusiva que le permita a todos los países y pueblos beneficiarse de este fenómeno (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a).

conjuntos en el escenario global, más allá de representar grandes economías en desarrollo, es difícil considerar su alianza como un factor de influencia (Schoeman, 2011).

Los BRICS no pueden ser considerados como revisionistas ya que buscan ampliar la oligarquía de poder para ser incluidos en ella (Desai, 2012; Stuenkel, 2012b). Comparten un sentimiento de injusticia ante el capitalismo global —que se opone directamente al uso financiero originario del acrónimo (Mielniczuk, 2013). El motor impulsor de su alianza habría sido la constatación de que compartían una visión común para un nuevo orden global y que la mejor manera de concretar dicha visión era crear un grupo estratégico de países que representasen las grandes regiones del mundo (De Coning, 2015). Vanaik (2013) señala que los BRICS no son percibidos como reformistas del orden global neoliberal vigente sino como miembros plenamente integrados a su jerárquico comité directivo mundial. Han demostrado tener más interés en formar parte de los foros multilaterales dominantes para perseguir sus intereses nacionales que para posicionarse como los representantes de los intereses del mundo en desarrollo. Comparten la intención pragmática de explotar el potencial político de la coalición como herramienta para incrementar su influencia diplomática individual (Ferdinant, 2014).

Varios autores critican a los BRICS. Oropeza García (2013) lo define como un invento exógeno institucionalizado para la conveniencia de una estrategia de mercado geopolítica defendida a mayor o menor escala por los cinco países de la coalición. También ha sido calificado de experimento de cooperación más que de verdadera entidad capaz de reorganizar el orden mundial de manera significativa (Papa, 2014). Su materialización ilustra el poder del discurso: la coalición pasó de ser un constructo financiero a establecerse como alianza que mantiene reuniones regulares y con instituciones propias (Muhr, 2016). Con un enfoque más moderado, Narlikar (2013b) plantea que la retórica de cooperación entre los BRICS es fuerte, pero que no todos sus miembros están comprometidos con la misma intensidad. Nayyar (2016) afirma que tienen numerosas diferencias y poca coherencia entre sí, pero que se trata de una alianza estratégica que refleja el cambio del equilibrio de poder, planteándose como un contrapeso frente al mundo unipolar. Así, se trataría de una entidad amorfa con pocos vínculos (Ho Chun, 2013).

Según Nye (2013a), los BRICS son excesivamente dispares: no solo Sudáfrica es minúsculo en comparación con los demás, sino que la economía de China es más grande que lo de todos los miembros reunidos. Por ese motivo, el país no puede ser analizado con los mismos parámetros que sus cuatro socios (Allison, 2013). Mientras India, Brasil y Sudáfrica son democracias, Rusia y China tiene sistemas políticos mucho más rígidos. Abdenur (2015a) habla del BRICS como un grupo que reúne países de diferentes regiones y orientaciones políticas en una alianza flexible y desestructurada. Cheng (2015) plantea que se trata de una coalición de intereses: sus miembros tienen grandes

diferencias, conflictos de intereses y no son aliados en el sentido tradicional de una alianza estable. Sin embargo, están unidos por una especie de interés superior de reformar el sistema de gobernanza global y el sistema financiero internacional. Las diferencias argumentadas por la crítica también pueden ser consideradas como las diferencias que se encuentran en cualquier coalición internacional (Roberts, 2011). Sin lugar a duda, la institucionalización de la coalición ha hecho derramar ríos de tinta. La mejor forma de entender este proceso consiste en examinar sus hitos principales.

2. Los BRICS y las posibilidades de institucionalización

Abdenur y Folly (2015) definen la institucionalización en base a tres criterios: la creación de una burocracia coherente, el grado de integración social de la nueva institución, y la creación de una plataforma normativa propia. Estos factores serían necesarios para lograr una institución sustentable dotada de eficiencia y legitimidad. Se utilizarán estos criterios como punto de partida para el presente trabajo, viendo primero las modalidades de funcionamiento y la producción normativa de la coalición. Difícilmente se puede hablar de burocracia en el caso del BRICS ya que no se ha formalizado físicamente como institución. Sin embargo, eso no le impide funcionar, como se verá a continuación. En esta sección, se explicará el concepto de institucionalización para poder aplicarlo al caso concreto. Seguidamente, se verán los pros y contras de este proceso para la coalición.

2.1 La institucionalización: un concepto flexible

Keohane (1989) afirma que las alianzas son instituciones cuya durabilidad y fortaleza dependen en parte de sus características institucionales. No todas las alianzas están institucionalizadas de manera formal. El G20, por ejemplo, no tiene un formato de institucionalización tradicional y aun así se considera una institución cuasi permanente. Se trata de una entidad informal que no tiene carta fundacional, sede determinada, ni reglas escritas, pero ha establecido encuentros regulares donde participan las máximas autoridades de los Estados miembros que integran el grupo, además de producir documentación propia como foros⁵¹ (Hajnal, 2014). Estos elementos responden a los criterios básicos de la institucionalización definidos en el primer capítulo, entendida como proceso de establecimiento de pautas de comportamiento recíprocas que tienden a crear una situación de predictibilidad de las conductas de los miembros de la institución. En un mundo caracterizado por la

⁵¹ Es necesario entender que la importancia sistémica del G20 en el escenario mundial ofrece precisamente la posibilidad para sus miembros de no ser tan estrictos con las medidas de institucionalización. Por su entidad y sus características, quizás ni siquiera necesite estar tan formalizada. Es precisamente su flexibilidad la que ha contribuido a su éxito como mesa de decisión económica mundial.

proliferación de vínculos interestatales, la institucionalización es fundamental. Por ese motivo, el SI —construido en torno organizaciones internacionales plurinacionales y especializadas en temas definidos de la agenda internacional— resulta funcional para los Estados.

Aunque se trate de una alianza de Estados indudablemente poderosos, el BRICS no tiene tanta importancia sistémica como el G20. Por ello, podemos preguntarnos si se beneficiarían de un proceso de institucionalización tradicional, habido cuenta de que cualquier bloque o alianza es tan fuerte como las instituciones que lo unen y los principios que las sostienen (Patent, 2015). Este constituye precisamente el motivo por el cual se debe ahondar en esta cuestión. Los BRICS emergieron en el escenario internacional alzando una bandera de cambio de SI y queriendo representar al Sur Global. Sin embargo, la defensa y concretización de estos objetivos requiere cierto grado de organización, con el desarrollo de medidas, procesos y dinámicas que propicien su institucionalización. Por el momento, y como lo plantea Vieira de Jesús, “*el BRICS se apoya en la voluntad política de sus miembros y se caracteriza por la informalidad en vista de la ausencia de una carta constitutiva, una secretaría fija y fondos para financiar sus actividades*” (2014: 305).

¿En qué consiste entonces la institucionalización? La Real Academia Española la define como la acción de institucionalizar, esto es, “*convertir algo en institucional*” o “*conferir el carácter de institución*”⁵². En el contexto nacional, las instituciones son entidades que desempeñan funciones fundamentales del Estado. A escala internacional, son la base organizativa del SI anárquico. Permiten suplir la carencia de autoridad superior, delegando poderes en el ámbito de estas entidades que tienen poder de decisión en el marco del mandato acordado entre los actores estatales que la integran. Son el campo de juego y a la vez de batalla donde las viejas y nuevas potencias resuelven sus diferencias, a la vez que compiten y cooperan para incrementar su influencia (Narlikar, 2013a). Como se mencionó, Abdenur y Folly (2015) establecen que la burocracia, la integración social y la plataforma normativa son las bases de la institucionalización sustentable, eficiente y legítima.

Considerando que la institucionalización constituye un concepto amplio, no resulta pertinente pensarlo de manera rígida. En efecto, el proceso no tiene que implicar necesariamente el establecimiento de un espacio físico *ad hoc*, ni de reglas escritas de comportamiento o de una entidad decisoria superior. Quizás el error radique precisamente aquí: en querer hacer encajar al BRICS en un modelo tradicional de institucionalización de una entidad internacional. La voluntad de cambio de la coalición puede manifestarse también en esta decisión de institucionalizarse de otra manera, sin tanta formalidad administrativa ni burocracia. A fin de cuentas, ¿quién determina la manera en que

⁵² Ver: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=institucionalizar> Consulta: 24.07.2018

un organismo internacional se considera institucionalizado? Los BRICS parecen haber aprendido de la experiencia internacional y han adoptado los aspectos más positivos de la institucionalización, limitando el carácter vinculante de su asociación a las cuestiones que consideran más fundamentales como el NBD y el ARC —temas analizados en profundidad en el capítulo 6.

2.2 Ventajas y desventajas de la institucionalización para los BRICS

¿Cuál es el principal incentivo para sumarse a una alianza como el BRICS? Según el enfoque teórico que se siga, se encuentran varias respuestas a esta pregunta. Según la teoría del equilibrio de poder, los Estados se unen principalmente para protegerse de otros países con recursos superiores a los suyos que pueden constituir una amenaza para su soberanía y su independencia. Están atraídos por el poder del otro: cuanto más poderoso sea un Estado, más Estados querrán aliarse con él. Este es el caso de China. A la inversa, cuando un Estado poderoso pierde poder, sus aliados podrán desertar o adoptar posturas neutrales (Walt, 1987). Si se sigue el constructivismo, se observa que los Estados participan de una alianza y actúan colectivamente si se sienten individualmente amenazados por la misma amenaza. Su colaboración tiene un interés propio y terminará cuando la amenaza colectiva haya desaparecido (Wendt, 1999). Esta segunda variante parece ser particularmente relevante en el caso de los BRICS.

El BRICS parece responder a la lógica según la cual las PE se alían entre sí para fortalecer el peso de su influencia individual a través de la acción colectiva. Estas alianzas implican cooperación y competencia (Narlikar, 2013a), pero aun así, resultan funcionales para sus integrantes. Esta idea se vincula con el hecho de que los Estados modernos controlan cada vez menos eventos de la política internacional, a causa de la difusión del poder de los Estados hacia los actores no estatales. Esto está íntimamente vinculado con la revolución de la información y la globalización que han cambiado la faz de un mundo en que ningún Estado puede actuar de manera unilateral sin generar reacciones adversas. La globalización ha reducido las distancias con el surgimiento y la consolidación de redes de conexión vinculadas con distintos temas (Keohane, 2011). El debate ya no se plantea en términos de poder contra otros, sino de poder para lograr objetivos que involucran poder con otros. Diversas cuestiones transnacionales pueden ser enfrentadas gracias a las acciones conjuntas que permiten lograr objetivos individuales. La creación de redes y la conectividad se han convertido en elementos fundamentales del poder (Nye, 2011b).

Esta cooperación también implica el riesgo de que una vez convertidos en grandes actores del sistema, sus miembros opten por perseguir sus intereses nacionales, dejando de lado el espíritu de solidaridad entre PED y la lógica de la acción colectiva. Resulta fundamental que dicho espíritu sea

preservado y alimentado. Los BRICS deberían defender su cooperación y la solidaridad con los demás a través de la consulta y la inclusión (Nayyar, 2016). El nudo de la hipótesis consiste en que el BRICS no porta una verdadera propuesta de cambio de SI por su débil grado de institucionalización. Precisamente, se supone que cuanto más integrados estén los BRICS, más difícil le será alejarse de su coalición. La institucionalización del grupo podría ser determinante para la transformación del BRICS en un grupo económico poderoso e incluso en una organización internacional con impacto sistémico. En efecto, sin una secretaría permanente ni un equipo de trabajo eficiente que lidie con los asuntos diarios y tome medidas coordinadas basadas en las decisiones tomadas por sus líderes, la implementación de las iniciativas, planes y acuerdos queda supeditada a la voluntad pasiva de los Estados (Liu, 2016).

Durante el período analizado, la coalición ha evolucionado enormemente y distintos elementos permiten determinar el contenido de esta transformación. La coalición destaca los grandes progresos realizados en este tiempo en el que profundizaron su asociación estratégica basada en los principios de apertura, solidaridad, igualdad, entendimiento mutuo, inclusión y cooperación mutuamente beneficiosa. Los BRICS denominan el período 2006-2018 como la “década dorada” (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2016; 2017). Esta evolución se puede observar en la mutación de una configuración cuadrilateral a pentagonal con la inclusión de Sudáfrica en el 2011, así como en la gran ampliación de las modalidades de interacción. También resulta relevante la expansión de sus objetivos estratégicos que partieron de un enfoque económico-financiero a ser mucho más transversales, abordando diversas cuestiones de la agenda política internacional.

Para determinar las intenciones sistémicas del BRICS a través de su proceso de institucionalización, se debe entender en primer lugar cómo se fue construyendo su discurso a lo largo del tiempo a través del examen de la producción documental y de las iniciativas políticas propias. Este análisis permitirá delimitar la ideología que impulsa este proceso, o lo que Walt (1987) llama la ‘gran estrategia’ de los miembros de la coalición, entendida como el conjunto de hipótesis o predicciones de futuro que fundamentan sus acciones. En un segundo momento, se contrastará la ideología con la acción de los BRICS en la ejecución de sus objetivos discursivos, para ver cómo trasladan en la práctica las ideas que defienden. Este examen se realizará a observando la postura colectiva de los miembros del Foro BRICS respecto de las cuestiones que los identifican discursivamente en los grandes foros multilaterales. Con ello, se relevarán sus puntos de divergencia para entender los intereses en juego y ver si existe una discrepancia entre su discurso y su acción.

3. Funcionamiento de la coalición

El funcionamiento del BRICS se puede analizar a través de los modos de interacción que han desarrollado sus miembros y la producción documental que han elaborado a lo largo del tiempo. Esta lectura inicial permitirá delinear las características operativas principales de la coalición. En efecto, la socialización consiste en el proceso por el cual se conforman las identidades y los intereses (Wendt, 1999) y por ello el análisis de las interacciones debe preceder al de la agenda común.

3.1 Modalidades de interacción de la coalición

A partir de su conformación, la coalición estableció varios canales de interacción para concretar sus objetivos. La proliferación de plataformas de diálogo es la parte visible de la movilización de los BRICS para su cooperación (Papa, 2014) y los funcionarios rusos se refieren a estos canales como formatos de cooperación (Lukov, 2013). La organización de encuentros regulares entre representantes y funcionarios de sus países es una de las manifestaciones de su compromiso y están destinados a potenciar la voz de los BRICS en los foros internacionales (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2017). Existen varias modalidades de intercambio que se ordenan aquí en base al nivel jerárquico de las autoridades que participan de las mismas. En este sentido, “*las cumbres del BRIC/BRICS adquirieron una importancia grande por permitir la intensificación de la interacción entre los miembros*” (Vieira de Jesús, 2014: 305). Desde estos espacios, “*sus integrantes están avanzando en distintos frentes hacia la construcción de un orden más multipolar y equitativo, emancipado de la potestad del G7*” (Morales Ruvalcaba, 2013: 174).

La modalidad de interacción principal y más importante entre los BRICS son las reuniones intergubernamentales formales —las cumbres— e informales que reúnen a los jefes de gobierno de los cinco Estados miembros. En el nivel inmediatamente inferior, se encuentran las interacciones a nivel interministerial que reúnen regularmente a los ministros de diversas carteras de los miembros de la coalición. La tercera modalidad de interacción transcurre a nivel de los funcionarios y autoridades en áreas temáticas específicas. Finalmente, existe una cuarta modalidad que se vincula con la organización de foros temáticos y encuentros temáticos *ad hoc*.

3.1.1 Las reuniones intergubernamentales / de jefes de gobierno

Si bien la voluntad de crear la coalición nació en el 2006, la primera cumbre intergubernamental oficial recién tuvo lugar en el 2009. Desde entonces, los jefes de gobierno han celebrado anualmente una cumbre oficial. Paralelamente, también se han reunido informalmente, fuera del marco oficial de las cumbres anuales, al margen de otras reuniones multilaterales de alto nivel como el G20 o la AG.

Las cumbres anuales

Las cumbres anuales son el encuentro más importante de los BRICS. Allí, se determina la agenda y los más altos representantes de los gobiernos de los BRICS se consensuan. Es el espacio propicio para la definición de las prioridades y objetivos de la coalición. A raíz de estas cumbres, los líderes emiten una declaración final que describe los contenidos acordados. También pueden emitir otros documentos vinculados con las discusiones durante la cumbre (memoranda, acuerdo, tratado, etc.). Para la coalición, estas cumbres anuales dan cuenta del progreso logrado por los BRICS desde el 2006, generando e impulsando la cooperación multidimensional entre sus miembros (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2017). Las cumbres anuales se han vuelto cada vez más importantes y se pone mucho esfuerzo en su organización. Se supone que los comunicados oficiales son negociados con suma atención y cuidado para que reflejen lo que los BRICS desean compartir con el mundo respecto de su visión acordada sobre el futuro, así como su posición presente sobre la agenda internacional (De Coning, 2015).

Las reuniones informales

Los jefes de gobierno de los BRICS han tomado por hábito reunirse al margen de las reuniones del G20 a partir del 2012, emitiendo comunicados breves acerca de lo que se haya conversado durante las mismas. Estas reuniones vienen a apoyar y avalar la acción concertada de los BRICS en el marco del G20 donde buscan influenciar gracias a su coalición.

3.1.2 Las reuniones de ministros

Estas reuniones fueron la primera modalidad formal de interacción entre los BRICS, llevándose a cabo desde el 2008. Son el reflejo directo de las reuniones de ministros que se llevan a cabo en el G20. Abarcan diversos ámbitos de la política nacional e internacional. Las primeras reuniones se dieron entre los ministros de asuntos exteriores y los de finanzas, los dos ámbitos clave que fundamentaron la consolidación inicial de la coalición habido cuenta que el enfoque original de los BRICS era financiero y económico. A partir del 2010, se empezó a ampliar el abanico de carteras ministeriales objeto de reuniones regulares, abriendo el espectro de temas de debate a cuestiones que excedieran a las cuestiones internacionales tradicionales. Así, al 2019, se relevaron los siguientes:

1. Agricultura
2. Asuntos exteriores y relaciones internacionales
3. Ciencia, tecnología e innovación
4. Comercio
5. Comunicación, tecnologías de la información y de la comunicación

6. Cultura
7. Educación
8. Energía
9. Finanzas
10. Gestión de desastres
11. Industria
12. Medioambiente
13. Salud
14. Trabajo y empleo

La variedad y apertura de los temas de debate y concertación denota la voluntad de la coalición de desarrollarse y expandir sus áreas de influencia en pos de consolidarse como actor de interés en el escenario internacional. En tal sentido y para traducir la voluntad en acción, estas reuniones suelen dar lugar a declaraciones y/o comunicados conjuntos, fruto del encuentro entre los ministros interesados. Los mismos dan fe de la voluntad de debatir y coordinar posturas sobre cuestiones de interés mutuo, así como identificar áreas de cooperación (BRICS Health Ministers, 2011).

Durante el período analizado, las reuniones ministeriales que se mantuvieron en el tiempo fueron las de las carteras de asuntos exteriores, finanzas y comercio. Refleja el eje de permanencia de la coalición, cuyo punto de acuerdo siempre termina siendo la economía y la promoción del multilateralismo. Pareciera que los demás temas sobre los cuales se pueden acordar son de geometría variable, adaptándose a los cambios coyunturales de la agenda internacional. Por ejemplo, el hecho de que el medioambiente y el terrorismo hayan tomado protagonismo en el periodo 2016-2018 responde a las prioridades de discusión en los foros internacionales. Es necesario adaptarse para sobrevivir, y el BRICS no escapa a esta regla.

Es interesante ver que la coalición no se detiene en una línea ideológica estricta. Evidentemente, tiene un fundamento claro, pero la expansión de su unión es flexible y adaptable. Esto puede ser una ventaja como una desventaja. Positivamente, puede ser leído como una muestra de adaptabilidad y de supervivencia de la coalición. Negativamente, también puede ser interpretado como un oportunismo político de la alianza que les lleva a amoldarse a las necesidades del momento. Esa postura negativa apoya nuestra hipótesis de que la alianza es fundamentalmente oportunista, buscando promover los intereses nacionales de sus miembros en vez de trabajar en pos de un verdadero cambio del SI.

3.1.3 Las reuniones de funcionarios y autoridades

Las reuniones de funcionarios y autoridades de los países miembros de la coalición comenzaron en el 2009. Los temas que se abordaron en estas reuniones son de distinta naturaleza: anticorrupción, ciencia y tecnología, competencia, estadísticas, impuestos y rentas, migración, y seguridad. Estos temas pueden ser calificados como temas internacionales secundarios, más vinculados a cuestiones de intercambio de experiencias y buenas prácticas que aspectos fundamentales para la influencia internacional. Son componentes indispensables de la Cooperación Sur-Sur.

3.1.4 Los foros temáticos y modalidades adicionales de interacción

La última modalidad de interacción entre los miembros de la coalición incluye la organización de encuentros temáticos con una multiplicidad de actores. El Parlamento Europeo (2011) las considera menos visibles, pero no menos significativas. A partir del 2009, se han organizado foros académicos, de negocios y hasta un foro parlamentario, así como encuentros intermunicipales entre las autoridades de las ciudades de los BRICS. Esta herramienta busca promover y consolidar el poder blando de la coalición. Organizan todo tipo de eventos vinculados con temas tan alejados como el turismo, el cine, el deporte, pero también foros de juventud, de científicos. También programan consejos, conclave o foros con subtemáticas vinculadas a su agenda. Por ejemplo, han organizado talleres en materia de salud sobre acceso a medicamentos y sistemas de vigilancia sanitaria. La cantidad de foros temáticos organizados cada año alrededor de las cumbres anuales es verdaderamente imponente. En el 2016 se contabilizaron ciento doce grupos de interacción. En el 2018, fueron ciento trece. Evidentemente, están comprometidos con la consolidación de su alianza.

3.2 Producción documental del BRICS

En el caso de los BRICS, la construcción de una base normativa resulta particularmente fundamental para compensar los bajos niveles de consolidación material y burocrática. En efecto, tras más de diez años de existencia, la coalición no tiene los atributos tradicionales de una institución, careciendo de sede, de burocracia, de presupuesto y de normas de funcionamiento propias. Por ello, uno de los instrumentos de los cuales dispone la coalición para manifestar y consolidar sus posturas es precisamente su capacidad de producción documental.

Esta documentación le permite plasmar por escrito la manera en que conciben y diagraman sus diversas modalidades de cooperación en función de los temas abordados, los objetivos perseguidos y el impacto que desean tener. Son la manera de manifestarle al mundo las lógicas subyacentes de su alianza: son sus herramientas de marketing político. Se puede constatar que el propio formato de estos documentos ha evolucionado notoriamente a lo largo de los años. En los comienzos de la coalición,

solían ser breves y poco estructurados. Al final del período analizado, se observó una ampliación significativa. En la actualidad, están sistematizados, siguen un eje de continuidad, retomando los puntos esenciales de la documentación anterior en la materia. Se estructuran en áreas temáticas o grandes hitos del tema tratado. El BRICS ha mejorado mucho su producción documental, haciéndola más comprensible. La evolución de la redacción refleja la racionalización de la ideología de la coalición y de su voluntad de estructurarse.

Los BRICS emplean una gran diversidad de instrumentos que se pueden sistematizar en base a los niveles o espacios políticos donde se conforman. La primera distinción radica en el carácter vinculante de estas normas. Los instrumentos vinculantes de *hard law* crean obligaciones legales para los Estados firmantes. Por el contrario, los instrumentos no vinculantes de *soft law* no crean obligaciones *per se* y crean obligaciones del orden moral⁵³. Por su bajo nivel de institucionalización material, la coalición ha favorecido normas de carácter no vinculante como acuerdos, comunicados, declaraciones, discursos, estrategias, notas de prensa, planes de acción, pautas y directrices, políticas comunes, procedimientos operativos y recomendaciones. Esta producción constituye el arsenal de instrumentos del que dispone la coalición para plantear su visión y sus objetivos ante la comunidad internacional, sin que sea una carga legal para sus miembros⁵⁴.

3.2.1 Normas vinculantes

Las únicas normas verdaderamente vinculante de los BRICS son el tratado de creación del Nuevo Banco de Desarrollo (BRICS, 2014b) y de creación del Acuerdo de Reservas de Contingencia (BRICS, 2014a) que definen las reglas relativas al funcionamiento y a la organización de estas entidades. Los contenidos de estas normas serán analizados en el capítulo 6.

⁵³ La UNESCO hace una distinción clara y concisa entre estos dos tipos de normas:

Los instrumentos vinculantes, compuestos por Tratados (que pueden presentarse en forma de Convenciones, Pactos y Acuerdos) suponen, por parte de los Estados, un reconocimiento de obligación legal. Los documentos no vinculantes, compuestos en su mayoría por Declaraciones y Recomendaciones, proporcionan directrices y principios dentro de un marco normativo y crean igualmente obligaciones morales. Tanto los instrumentos vinculantes como los no vinculantes pueden tener un alcance internacional, regional o nacional.

Ver: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments/nature-and-status/> Consulta: 08/02/2019

⁵⁴ En efecto, en el SI actual los Estados tienden cada vez más a favorecer instrumentos no vinculantes para eludir la responsabilidad legal y las obligaciones subsecuentes que conlleva la firma de normas vinculantes. Esta postura es negativa en tanto crea obligaciones blandas que los Estados pueden decidir cumplir o no, sin que su incumplimiento suponga consecuencia alguna. También puede ser leída desde un ángulo más positivo en la medida en que los instrumentos no vinculantes permiten que los Estados debatan temas mucho más sensibles al no sentirse tan comprometidos como si tuvieran que firmar un tratado o acuerdo formal. Esto favorece los diálogos internacionales sobre problemáticas de índole típicamente nacional que necesitarían resoluciones conjuntas para ser más exitosas.

3.2.2 Normas no vinculantes

Declaraciones gubernamentales

Los instrumentos documentales más importantes de la coalición son las declaraciones de las cumbres donde manifiestan sus puntos de acuerdos y de entendimiento a nivel gubernamental. No son instrumentos vinculantes en la medida en que no comprometen legalmente a los Estados que las emiten, en tanto son obligaciones de medio y no de resultados. Son más bien declaraciones de intenciones que enmarcan discursivamente el rumbo que busca tomar la coalición. En efecto, si alguno de ellos no cumpliera con lo acordado o lo cumpliera parcialmente, esto no tendría ninguna consecuencia jurídica para el miembro que estaría en falta.

Estas declaraciones han evolucionado a la par de la coalición. Si inicialmente eran escuetas y solamente se referían a los puntos fundamentales de acuerdo, se fueron extendiendo y profundizando con el paso del tiempo. En efecto, no solo se refieren superficialmente al tema de la agenda internacional sobre el cual hay acuerdo, sino que realmente detallan específicamente los puntos que generan cohesión, así como los objetivos perseguidos y los medios para lograrlos.

Declaraciones y comunicados ministeriales

Estas declaraciones y comunicados constituyen la gran mayoría de la producción documental del BRICS. Son muy interesantes porque abarcan temáticas diversas. Se pueden hacer dos observaciones principales al respecto. En primer lugar, cabe destacar que la documentación producida a raíz de las reuniones ministeriales es muy heterogénea, tanto en su estructura como en su denominación. Si los contenidos pueden ser similares de una reunión a la otra, los títulos y las estructuras difieren. Constituye un problema real para la institucionalización de la coalición ya que la falta de uniformidad y de sistematización de la producción normativa va en contra de la unificación de criterios y lenguaje que permiten que un organismo sea coherente y tenga un mensaje claro. Las declaraciones y comunicados de los BRICS han mejorado notoriamente con el tiempo, siendo mucho más estructuradas y uniformes. Listan los ítems de interés e intentan sistematizar sus puntos de acuerdo.

En segundo lugar, cabe mencionar que esta documentación no es de fácil acceso. Se pudo encontrar gran parte de la información en una página web que reúne la documentación producida por los BRICS⁵⁵. Sin embargo, al 2019, no existe una página oficial de la coalición donde se pueda encontrar información sistematizada y ordenada, aunque hubo un memorando de entendimiento en el 2015 para crear una página *ad hoc* de libre acceso al público para cubrir las actividades de la coalición

⁵⁵ El BRICS Information Center de la Universidad de Toronto: <http://www.brics.utoronto.ca/> Consulta: 03/05/2019

y promover su acción (BRICS Leaders, 2015d). Cada cumbre tiene su propia página web, creada por el país que recibe la cumbre. Por ende, hay que hacer búsquedas específicas a cada reunión, lo cual no suele ser exitoso porque cada una es diferente, algunas ya no existen o los contenidos no están subidos. Claramente, los BRICS no buscan ni ser transparentes ni abiertos, ni quieren facilitar el acceso a la documentación relativa a su organización y funcionamiento, a pesar de haberse manifestado a favor de la transparencia.

Instrumentos específicos de cooperación

Los BRICS han utilizado una variedad de instrumentos de cooperación. Han empleado por ejemplo el modelo del memorando de acuerdo, un tipo de documento que no vincula jurídicamente, pero que demuestra un nivel de compromiso y respeto mutuo entre los firmantes del mismo. A modo de ejemplo, se puede mencionar el *Memorandum de acuerdo sobre cooperación en ciencia, tecnología e innovación*⁵⁶, firmado en el 2015 entre los cinco miembros de la coalición (BRICS Leaders, 2015b). Allí, se identifican las autoridades competentes respecto de la materia del acuerdo, se establece un marco estratégico, se plantean los mecanismos y modalidades de cooperación, se relevan los desafíos comunes; en resumen, se definen las bases de la cooperación en este ámbito para facilitar y promover los intercambios.

Similarmente, la coalición firmó un *Marco de cooperación para el comercio y la inversión*⁵⁷ (BRICS Trade Ministers, 2013b) que les permite a sus miembros intercambiar perspectivas de políticas públicas, así como prioridades políticas. Se trata de la base fundamental de la coordinación y cooperación de los BRICS en temas económicos, comerciales y de inversión. El acuerdo se basa en los principios de igualdad, transparencia, eficiencia, entendimiento mutuo y consenso. Es flexible y con vistas a ser ampliado con el paso del tiempo. En esencia, busca promover la cooperación, los vínculos comerciales y de inversiones, compartir prácticas políticas, pero también promover iniciativas de institucionalización entre los BRICS y mejorar la comunicación y la coordinación. Las áreas principales de acción son los foros multilaterales, la innovación, las pequeñas y medianas empresas, los derechos de propiedad intelectual, la infraestructura y el desarrollo industrial.

Otro documento relevante es la *Estrategia para la asociación económica de los BRICS*⁵⁸ (BRICS Leaders, 2015e). Busca contribuir al crecimiento y a la competitividad económica de los BRICS en

⁵⁶ En inglés: *Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation between the Governments of the Federative Republic of Brazil, the Russian Federation, the Republic of India, the People's Republic of China and the Republic of South Africa*

⁵⁷ En inglés: *BRICS Trade and Investment Cooperation Framework*

⁵⁸ En inglés: *The Strategy for BRICS Economic Partnership*.

el escenario global a través del acceso mutuo a los mercados, de la inversión y del comercio amigables, de la coordinación política, el crecimiento inclusivo para el desarrollo y el intercambio de información. Esta cooperación económica se fundamenta en el respeto de la soberanía, los intereses y prioridades nacionales, las estrategias de crecimiento y desarrollo de los Estados miembros, el respeto del derecho internacional y a las reglas de la OMC, así como la multipolaridad, la transparencia y el desarrollo sustentable. Todos estos elementos son tradicionales de la CSS, analizada en el próximo capítulo.

Las áreas principales de cooperación de las que trata el acuerdo son: la fabricación y el procesamiento de minerales, la producción de energía sustentable, la cooperación agrícola, la ciencia, la tecnología y la innovación, la cooperación financiera, la conectividad —particularmente la institucional, la física y la humana, la cooperación en materia de tecnologías de información y comunicación. Asimismo, la estrategia establece pautas para las interacciones de la coalición con las organizaciones y foros económicos regionales e internacionales. Si la estrategia no crea obligaciones de resultados para los BRICS, estos deben reportar anualmente sus progresos en la implementación de la misma a los demás líderes de la coalición. Además, se comprometen a revisar el acuerdo tras cinco años de implementación. Esto es interesante porque compromete parcialmente a los miembros. No se trata de un compromiso duro cuya violación conlleva consecuencias jurídicas, pero sí se puede decir que crea una obligación moral para ellos. El hecho de que deban reportarse acerca el progreso realizado representa una manera de presionar en pos de la implementación de la estrategia. No siempre resulta necesario imponer obligaciones duras para lograr resultados.

La promoción del comercio y de las inversiones entre los BRICS es una de las cuestiones que más marcos concretos de cooperación ha logrado generar. Además de la estrategia mencionada, en el 2017 se firmaron cinco acuerdos adicionales en la materia: unas líneas de referencia en materia de facilitación de la inversión, una iniciativa de cooperación para el e-comercio, unos términos de referencia de redes de conectividad, unas directrices de cooperación en materia de derechos de propiedad intelectual y un marco para el reforzamiento de la cooperación económica y técnica entre los miembros de la coalición (BRICS Trade Ministers, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e)⁵⁹. Más recientemente, también empezó a ocupar protagonismo la cooperación en materia industrial, particularmente con la adopción en el 2017 de un *Plan de acción para profundizar la cooperación*

⁵⁹ En inglés: *Terms of reference of BRICS Model E-Port Network; Outlines for BRICS Investment Facilitation; BRICS E-Commerce Cooperation Initiative; BRICS IPR Cooperation Guidelines; Framework on Strengthening the Economic and Technical Cooperation for BRICS Countries.*

industrial entre los BRICS firmado por los ministros de industria de los miembros de la coalición⁶⁰. Lamentablemente, no se pudo encontrar este documento.

Finalmente, existe un documento muy interesante de los BRICS que difiere completamente del rubro habitual de concertación del grupo. En el 2015 se firmó un *Acuerdo de los gobiernos de los BRICS en materia de cooperación en el ámbito de la cultura*⁶¹ (BRICS Leaders, 2015g). En el mismo, relevan la importancia de ampliar y profundizar la cooperación cultural, considerando que el diálogo cultural contribuye al progreso de las naciones y a un mejor entendimiento mutuo de las culturas, lo cual facilita en última instancia el acercamiento de los pueblos. Concretamente, este acuerdo promueve los intercambios culturales, particularmente a través de la música, el baile, el teatro, el circo, los archivos, las publicaciones, las bibliotecas, los museos, los artes decorativos y aplicados, los trabajos audiovisuales, entre otros. Se buscan establecer canales de formación y capacitación en materia de arte y cultura en general, promoviendo además la facilitación de los intercambios académicos en materia de profesionales como de publicaciones. Consideran en efecto que el patrimonio cultural participa de la agenda de desarrollo sustentable y que por eso es necesario cooperar en la materia. Este documento trasciende como una acción concreta a favor de la consolidación del poder blando de la coalición como entidad, más allá del de sus miembros.

La gran variedad de modalidades de interacción vinculadas a diversas cuestiones de la agenda internacional y diferentes niveles de gobierno, ponen a esta alianza en un escenario propio en el cual plantean una manera diferente de cooperar. La multipolaridad propuesta como objetivo ideológico, parece plasmarse en su funcionamiento. La variedad de temas que han ido tratando en el período de análisis reflejan la experimentación de la coalición acerca de los límites de su compromiso y cooperación. Resulta un poco difícil formular conclusiones respecto del funcionamiento de la coalición por el sencillo motivo de que la documentación producida por el BRICS es difícil de acceso. Los documentos analizados son solamente algunos de los que existen y a partir del año 2015, encontrar documentación se vuelve arduo. Por ello, este análisis es parcial por carecer de información básica que permita extraer una conclusión decisiva y fundamentada.

⁶⁰ En inglés: *Action Plan for Deepening Industrial Cooperation among BRICS Countries*.

⁶¹ En inglés: *Agreement between the Governments of the BRICS States on Cooperation in the Field of Culture*.

Capítulo 5 – La institucionalización ideológica de los BRICS: la agenda común

Se propone determinar la ideología que alimenta el proceso de institucionalización del BRICS. Esto es lo que Walt (1987) describe como la gran estrategia de una coalición, esto es, el conjunto de hipótesis o predicciones de futuro que fundamenta sus acciones. Los BRICS tienen dos líneas principales de acción: la coordinación de sus posiciones en los foros internacionales y la elaboración de una agenda común para cooperar multisectorialmente. Con ello, buscan promover el multilateralismo y el desarrollo en las instituciones internacionales, particularmente en la ONU (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2014b; 2017). Se trata del postulado discursivo sobre el cual se basarán los dos próximos capítulos. Primero, se observará la vertiente ideológica de esta cooperación, plasmada en su agenda. Luego, se analizará la vertiente material de la cooperación, con el examen de la actuación conjunta de los BRICS en los foros multilaterales. Con ello, se contrastará el discurso con la acción.

1. La necesidad de una agenda compartida

La definición de una agenda de prioridades internacionales constituye uno de los requisitos fundamentales de la institucionalización de un grupo de Estados, ya que la sostenibilidad de una

coalición depende de la voluntad política de mantenerse aliados (Postel-Vinay, 2011). Esto parte de un interés y/o de una necesidad común, según los casos. Por este motivo, es esencial identificar las cuestiones principales sobre las cuales los BRICS han logrado encontrar puntos de acuerdo y en las que se traducen las ventajas concretas de su cooperación. La idea de este capítulo consiste en hacer un relevamiento de las temáticas que han sido incorporadas y/o descartadas en la agenda de los BRICS a lo largo del periodo analizado, a partir de la producción normativa descrita en el capítulo anterior.

1.1 El BRICS: una alianza basada en la solidaridad ideológica

Las coaliciones son instrumentos para ganar ventajas. Ofrecen nuevas oportunidades a sus miembros gracias a la puesta en común de sus recursos de negociación. La sustentabilidad de una coalición recae en la existencia de una agenda compartida, interna y consistente. Si no la tiene, no puede ejercer influencia colectiva. Por ende, no importa la extensión sino la naturaleza de la agenda y de los intereses subyacentes, fundamentales para determinar el costo de mantenimiento de la alianza. Serán más exitosas las alianzas que junten países varios intereses compartidos y no un interés limitado a una cuestión específica. En consecuencia, es más productivo trabajar con grupos pequeños con objetivos concretos que en amplias coaliciones inconsistentes (Narlikar, 2003). La OCDE (2015) considera que para que una coalición o alianza sea eficaz debe tener un liderazgo fuerte, estar dirigida directamente por los países que la integran, ser específicas para cada contexto y mantener un enfoque claro en los resultados.

La importancia de la agenda se vincula con el concepto de solidaridad ideológica, cuyos fundamentos fueron planteados por Morgenthau (1948). Según el autor, la política internacional tiene un claro elemento ideológico. Si todas las acciones políticas implican la búsqueda de poder, la ideología es lo que convierte la participación en esta lucha aceptable a nivel psicológico y moral. Un gobierno cuya política exterior apele a las convicciones intelectuales y los valores morales de su población tiene una ventaja incalculable sobre su adversario que no haya logrado generar objetivos con un atractivo similar. Las ideologías y las ideas son herramientas que incrementan el poder de un Estado quien, por el mero hecho de tenerlas, disminuye la influencia de su contrincante. Esto se vincula directamente con la cuestión del poder blando.

Para Walt (1987), este concepto lleva a los Estados con características similares a preferir aliarse entre sí, antes que con países con características domésticas diferentes: se trataría de aliados naturales. Considera que las alianzas ideológicas constituyen grupos de países que comparten rasgos políticos, culturas o de otra naturaleza. La hipótesis de la solidaridad ideológica implica entonces que cuanto más similares sean dos o más Estados ideológicamente, más probabilidad hay de que se alíen ya que

les permite defender sus propios principios políticos y evitar confrontaciones. Se supone que el BRICS entra en la categoría de alianza ideológica: su unión se basa en factores económicos de crecimiento y de desarrollo compartidos. Sin embargo, las alianzas basadas en una ideología compartida solo pueden sobrevivir si su intervención versa sobre intereses pragmáticos y diversos. Constituye un fuerte indicador de las posibilidades de supervivencia de la coalición.

1.2 La agenda común, reflejo del nivel de compromiso del BRICS

Los Estados que comparten intereses hacen del bienestar del grupo una finalidad en sí misma, permitiéndoles superar los problemas colectivos que aquejan a estos actores fundamentalmente egoístas (Wendt, 1999). La identificación de los intereses permite definir el nivel de compromiso de una coalición y su grado de afianzamiento. Walt (1987) releva tres formas principales de compromiso:

- Los compromisos altos: son alianzas con compromisos amplios, cuyos aliados están dispuestos a sacrificar recursos materiales como territorio, capital y población, para cumplir con los mismos.
- Los compromisos moderados: estas alianzas implican grandes costos generalmente intangibles, como hacer importantes sacrificios diplomáticos para apoyar a sus aliados.
- Los compromisos bajos: son alianzas fundamentalmente simbólicas donde los miembros no están dispuestos a hacer ningún sacrificio militar o diplomático que sea significativo (*ibid*).

En sus inicios, el compromiso de los BRICS fue moderado. Sin hacer sacrificios materiales sustanciales, demostraron buena disposición hacia el compromiso, definiendo temas de consensos y cierta coordinación política en los foros internacionales. Así comenzaba la institucionalización de la coalición. Con el tiempo, los socios profundizaron sus vínculos y su compromiso, particularmente con la creación del NBD y del ARC. Si estas iniciativas requirieron la utilización de capital característico de los compromisos altos, supusieron un uso acotado de fondos que no puede asemejarse a un gran sacrificio de recursos materiales, característico de los compromisos más fuertes. Al 2019, se estaría en una etapa de compromiso moderado que puede evolucionar hacia un compromiso alto, a condición de que sus instituciones compartidas se consoliden o si se desarrollaron nuevas iniciativas de integración sustanciales.

El nivel de compromiso también se valora en base a la duración de las coaliciones: las que logran funcionar durante un largo período de tiempo reflejan el interés reiterado de sus miembros de seguir participando en ellas. Las alianzas más breves son menos importantes que las que persistan en el tiempo. En este marco, una alianza con compromiso alto que dure más de tres años buscaría un nuevo equilibrio de poder frente a una potencia que resulta amenazante para sus miembros. Al 2019, la coalición BRICS creada formalmente en el 2009 sigue vigente, a pesar de los altibajos que han sufrido

sus miembros y los cambios en el SI. En cuanto a sus objetivos sistémicos —observados en el capítulo 2, buscan alterar la estructura sistémica a través de la multipolaridad para darle a sus miembros el lugar que estiman merecer en la jerarquía de poder. Si la coalición logra desarrollar compromisos altos, podrá subsumirse en la categoría descrita por Waltz y ser sistémicamente importante.

1.3 La agenda común, cimiento ideológico del BRICS

Las alianzas ideológicas como el BRICS se caracterizan por compartir objetivos de política exterior y no por tener características domésticas comunes. Resulta incorrecto vincular los factores domésticos con la selección de aliados internacionales: lo primero prácticamente no influye en lo segundo (Walt, 1987). Considerando la heterogeneidad de los BRICS, la determinación de estos objetivos permitirá identificar el cimiento ideológico de su unión y por ende los fundamentos de su institucionalización, materializados en su visión compartida sobre la política internacional. Con este enfoque, las significativas diferencias entre sus miembros que alimentan la visión de una coalición artificial no tendrían tanta relevancia. Para consolidarse y destacar en el SI, debe crearse una identidad propia y diferenciada de las demás alianzas existentes. Precisamente según Wendt (1999), las estructuras más importantes en las que los Estados pueden incorporarse están conformadas por ideas comunes, no fuerzas materiales. Las ideas determinan el significado y el contenido del poder, así como las estrategias a través de las cuales los Estados persiguen sus intereses.

Si en sus comienzos la alianza perseguía objetivos esencialmente económicos y políticos, sus prioridades se expandieron con el tiempo y con la pacificación de la economía, adoptando un enfoque más social y abordando cualquier tema coyunturalmente relevante para sus miembros. Esta apertura refleja el proceso de construcción y el afianzamiento progresivo de su visión colectiva con la intensificación de las modalidades de interacción y la prolífica producción documental. Esta agenda no se centra en ningún país o cuestión específica, sino que busca establecer una visión colectiva que identifique cada vez más áreas de cooperación para elaborar soluciones globales ante los grandes desafíos mundiales. Los BRICS consideran mantener un diálogo sobre las cuestiones principales de la agenda internacional. Su coordinación política busca ser pacífica, utilizando la cooperación y el compromiso interestatal constructivo (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2011a; 2014a; 2015b). Estiman haber desarrollado un espíritu de respeto y entendimiento mutuo, una cooperación mutuamente beneficiosa, además de ser igualitarios, solidarios e inclusivos (BRICS Leaders, 2017a).

En el primer capítulo, se adelantaba que los BRICS apostaron en un principio por dos objetivos: la reforma de las instituciones internacionales y la reforma de la gobernanza global. Este sigue siendo su eje central, aunque este espectro se ha ampliado, como se observará seguidamente. Estos elementos

definen la visión del orden global que desarrollaron como coalición (De Coning, Mandrup, Odgaard, 2015a). La fuerza motriz del BRICS consiste en lograr la multipolaridad de la gobernanza global para alcanzar un equilibrio del SI con mayor diversidad ideológica. La relevancia política de la coalición radicaría en su peso económico y en la voz colectiva que representa en un mundo donde el equilibrio de poder está mutando (Nayyar, 2015). Para lograr este objetivo, los BRICS deben ejercer su poder blando a través de una política exterior común, para crear una identidad y una visión global propia, diferente de la hegemónica (Tella, 2017).

2. Multilateralismo, igualdad y representación en la gobernanza global

Una de las prioridades más manifiestas del BRICS consiste en lograr un cambio sustancial en el funcionamiento del SI, particularmente en los foros internacionales donde fomentan el multilateralismo para que los cambios en el equilibrio de poder se traduzcan en mayor representatividad de las PE y los PED. En efecto, las plataformas de gobernanza global siguen siendo clubes exclusivos (Stuenkel, 2012b). En esta empresa, deben delimitar intereses comunes para reformar la arquitectura y la gobernanza financiera y global (Toloraya, 2012). En el 2012, Sudhir Vyas —entonces secretario de relaciones económicas del ministerio de asuntos exteriores de la India— explicaba que los cinco miembros del BRICS formaban un grupo único que se reunían por compartir el deseo y la capacidad de relacionarse de manera constructiva con la comunidad internacional en búsqueda de soluciones sustentables a las problemáticas contemporáneas y desafíos del mundo. ¿Cuáles son entonces los puntos de acuerdo encontrados?

2.1 La defensa del multilateralismo efectivo en la gobernanza global

El multilateralismo implica una relación entre varios socios basada en reglas que se aplican independientemente de las capacidades de poder, intereses estatales individuales o conveniencia circunstancial. En un sistema multilateral, los Estados no pueden actuar según su voluntad. Deben refrenar sus acciones para atenerse a las reglas adoptadas por la estructura colectiva. Estas normas son generales e impersonales y se aplican a todos por igual. Los Estados deben seguirlas, sin importar su posición en la estructura de poder. Esto no significa los que adhieran a un sistema multilateral no puedan actuar de manera independiente, sino que no pueden actuar en violación del conjunto de reglas y principios determinado de común acuerdo. El multilateralismo constituye una herramienta para lograr que las responsabilidades y la provisión de los bienes públicos sean compartidas entre todos. Esta distribución permite comprometer a los Estados en el respeto de los valores comunes (Nye,

2002). La gobernanza global constituye un subcampo del multilateralismo que se encuentra en el nexo entre las RRII y el derecho internacional (Papa, 2014).

Este concepto tiene su origen en el hecho de que los Estados no pueden satisfacer todos sus deseos individualmente: necesitan al otro. El multilateralismo tiene una esencia funcional, fruto de la interdependencia creciente entre los Estados. En ocasiones, también puede ser impulsado por las ideas, identidades, normas, valores, o el propio poder del otro (Finnemore, 2006). Su importancia incrementó después de la Segunda Guerra Mundial, período caracterizado por la proliferación de diversas conferencias multinacionales y organizaciones intergubernamentales. Krauthammer (1990) señala que hay una diferencia entre el multilateralismo real y aparente. El multilateralismo verdadero implica una coalición genuina de socios igualitarios de estatuto y poder comparable. Por el contrario, el pseudo-multilateralismo se da cuando una gran potencia dominante actúa de manera individual, pero avergonzada por la idea, recluta algunos socios o amigos para darle a sus acciones unilaterales un tinte multilateral. Durante mucho tiempo y quizás aún en la actualidad, parece que el multilateralismo del que se habla es el falso; el verdadero es el que los BRICS estarían buscando.

La defensa del multilateralismo ha sido una prioridad constante en la actividad del BRICS. Al final del período analizado, la coalición sigue manifestando su voluntad de reforzarlo (BRICS Leaders, 2018a). Desde su primera declaración de jefes de Estado en el 2009, los BRICS han apoyado la consolidación de un orden mundial multipolar más igualitario, democrático y justo. Según ellos, el OI debe regirse por los principios y objetivos de la Carta de Naciones Unidas y bajo el imperio del derecho internacional, el estado de derecho, la igualdad, el respeto mutuo, la cooperación, la acción coordinada y la toma de decisiones colectivas por todos los Estados. Están muy comprometidos con la diplomacia multilateral, e insisten en el papel fundamental de la ONU en la gestión de los desafíos y amenazas globales, apelando por su reforma garantizar mayor eficiencia y efectividad (BRICS Leaders, 2009; BRICS Foreign Affairs Ministers, 2008; 2015b). Para Papa (2014), la fortaleza de los BRICS como alianza radica precisamente en la identificación de su aspiración común por la multipolaridad. Este punto de convergencia rebasa sus grandes diferencias; todos los BRICS se resisten ante el orden cuasi unipolar dominado hegemónicamente por EEUU.

En la concepción tradicional de la gobernanza global, se requiere que un gran Estado asuma el mando (Nye, 2002). Contraponiéndose a esa idea, los BRICS quieren ampliar el mando de esta gobernanza paralelamente a la multiplicación de los polos de poder en el SI. Promueven un SI más representativo con mayor participación de los mercados emergentes y de los PED (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a). En efecto, para garantizar que la representación de los intereses de la mayoría, resulta indispensable impulsar una gobernanza con una pluralidad de mandos. Con la

promoción del multilateralismo, los BRICS desafían a Occidente para tener más influencia en la toma de decisiones en el SI. Tella (2017) considera que quieren acabar con la hegemonía de EEUU para crear un mundo donde las voces del Sur Global —y por ende las suyas— tengan más influencia. Para ello, necesitan conseguir seguidores y una base de apoyo que avale sus aspiraciones (Papa, 2014).

El multilateralismo en el SI constituye un concepto que tiene matices. Para Nye (2011b), se trata de una estructura pluridimensional que marca la diferencia entre poder militar y económico. En la actualidad, si el poder y la dominación militar son claramente unipolares y en manos de EEUU, el poder económico es mucho más multipolar, compartido entre EEUU, los países europeos, Japón, pero también China y los nuevos PE. Por ende, para que el SI sea realmente multipolar, es necesario lograr un estado de multipolaridad en todas las vertientes del poder: económico, militar y cultural. Por más que los BRICS cuenten con recursos militares y económicos equiparables con las grandes potencias, no podrán aspirar a la multipolaridad efectiva en tanto no logran exportar sus ideas, valores y cultura. Este aspecto del poder constituye el más difícil de alcanzar al no depender de recursos objetivos o inversiones, sino de percepciones subjetivas y, pero también de inteligencia política y de suerte.

El surgimiento de una coalición como BRICS forma parte de un proceso más amplio en el cual varios países del Sur buscan alternativas al multilateralismo convencional. La creación del NBD y el ARC encuadra precisamente en esta lógica (Biziwck, Cattaneo, Fryer, 2015). Para sus socios, el multilateralismo resulta particularmente relevante en la gestión de los desafíos comunes en materia de seguridad internacional, insistiendo en la necesidad de resolver pacíficamente las disputas (BRICS Foreign Affairs, 2008). Por todos estos motivos, consideran que es fundamental cooperar en los foros multilaterales, como se observará más en detalle en el próximo capítulo.

2.2 La necesidad de reformar las instituciones internacionales

La reforma de la arquitectura institucional representa una de las prioridades de la coalición desde su creación. Si han logrado algunos avances en la materia, todavía no han alcanzado sus metas. Las organizaciones internacionales son puntos focales mediante los cuales las PE y las PD pueden renegociar los términos en los cuales se rige la gobernanza global. El OI existente es la mejor vía para cada uno de ellos de potenciar su crecimiento y su poder (Stephen, 2014). La voluntad de reformar las instituciones internacionales nace ante el hecho de que fueron creadas por los Estados más poderosos del sistema y sobreviven en su forma original en tanto sirven los intereses superiores de sus creadores (Waltz, 2000)⁶². Los BRICS critican el hecho de que estas instituciones no hayan

⁶² El mejor ejemplo de esta máxima es el OI creado después de la Segunda Guerra Mundial por los Estados victoriosos y que sigue vigente: todos ellos integran el Consejo de Seguridad de la ONU, la única entidad del SI que se puede asemejar a una autoridad superior de gobierno, gracias al exclusivo poder de veto de sus miembros. Este punto es uno de los

evolucionado para darle mayor voz e influencia a las nuevas potencias (Glosny, 2009). Pretenden promover la participación efectiva de las PE y los PED en los órganos decisorios de las mismas. Según Waltz (1979), las potencias que quieran incrementar su poder deben involucrarse activamente en las instituciones que buscan reformar. Por ello, si los BRICS quieren ser más activos en la determinación de los resultados globales, deben unirse con las potencias establecidas para desarrollar normas e instituciones de gobernanza global más multipolares (Thakur, 2012).

Esta prioridad se manifiesta en los primeros documentos del BRICS. En el 2008, los ministros de finanzas expresaban la necesidad de reformar las instituciones multilaterales para reflejar los cambios estructurales en la economía mundial y el rol central que ocupan los mercados emergentes en ese escenario (BRICS Finance Ministers, 2008). Esto reflejaba la situación específica de la crisis mundial que había afectado duramente a las grandes potencias occidentales, mientras las PE habían logrado preservarse razonablemente bien. En ese contexto, los BRICS buscaban mayor voz y representación en dichas instituciones, insistiendo en la necesidad de garantizar la transparencia en los procesos de selección de los órganos directivos de las mismas. Esta búsqueda de mayor representatividad no consiste en una repudiación del OI, sino la prueba de que perciben que el incremento de su participación es preferible a optar por otra vía más antisistémica (Sullivan, 2018).

Reforma de las Naciones Unidas

La reforma de la ONU constituye una exigencia fundamental de los BRICS (BRICS Foreign Ministers, 2015b). Se analizará esta cuestión en el capítulo 6.

Reforma de las instituciones financieras

La reforma de la arquitectura financiera y económica mundial es un objetivo histórico de los BRICS. En la primera declaración conjunta de los jefes de Estado, se destacaba la voluntad de promover el proceso de reforma de las instituciones financieras internacionales para que reflejen los cambios en la economía global, particularmente el nuevo peso económico de los BRICS y de las PE (BRICS Leaders, 2009a; Lavrov, 2012). Era uno de los puntos de acuerdo entre los entonces cuatro miembros que querían obtener mayor representatividad y voz en las mismas. También expresaban la necesidad de construir un sistema monetario internacional más estable, previsible y diversificado, cuestionando la dominación del dólar en pos de incrementar gradualmente el papel de las monedas

elementos de conflicto principales entre los miembros, ya que Rusia y China pertenecen a este grupo reducido, mientras Brasil, India y Sudáfrica quieren integrar el mismo, por ahora sin éxito. Se volverá más adelante sobre esta cuestión en el Capítulo 6.

de los BRICS en el SI (BRICS Leaders, 2009a). Se oponían finalmente a la costumbre de nombrar a un europeo a la dirección del FMI, exigiendo un proceso más legítimo (Postel-Vinay, 2011).

La coalición no desmerece los fundamentos de la arquitectura financiera ya que reconoce la importancia del comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas como elementos fundamentales de la recuperación económica. Simplemente busca que los procesos de toma de decisiones sean más democráticos, transparentes y jurídicamente fundamentados. Los BRICS consideran que el libre comercio es indispensable para el desarrollo, pero que debe basarse en un sistema de comercio multilateral, antidiscriminatorio y basado en reglas claras como la OMC. Además, se oponen fuertemente al proteccionismo y al impacto sistemático de las medidas unilaterales incompatibles con las reglas de la OMC que debilitan el comercio global y el crecimiento económico (BRICS Leaders, 2009a; BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a). La coalición propone una visión definida de la economía mundial, basada en un patrón de multilateralismo y buenas prácticas entre los actores del sistema⁶³ para garantizar una economía global estable.

Para la coalición, esta reforma tiene dos ejes principales. En primer lugar, se debe modificar la injusta distribución de las cuotas y los derechos de voto en el FMI y en el BM, a favor de los mercados emergentes y los PED para que se refleje su contribución al PIB mundial. En segundo lugar, exigen que el proceso de selección de la dirigencia del FMI y el BM sea abierto y basado en los méritos de los candidatos, independientemente de cualquier consideración geográfica o nacional (BRICS, Finance Ministers, 2009). Según el ex embajador ruso Vadim Lukov (2013), los BRICS no buscan ni dismantlar el sistema de Bretton Woods ni disminuir la importancia de las divisas tradicionales, sino modificarlos para que se adecúen mejor a la realidad económica y financiera contemporánea.

En la práctica los resultados de esta acción conjunta no fueron muy fructíferos. Las reformas que consiguieron en el FMI no fueron tan beneficiosas y amplias como pretendían. En efecto, no lograron modificaciones sustanciales, sino más bien residuales. Siguen pidiendo mayor representatividad de los mercados emergentes y en desarrollo en la institución para lograr una nueva fórmula de cuotas e implementar una arquitectura de gobernanza económica global más efectiva que refleje el panorama

⁶³ El multilateralismo debe favorecer la creación de espacios de diálogo internacional en el que todos los actores se sientan en condiciones de igualdad – aunque en los hechos eso no sea cierto – para propiciar la legitimidad de la toma de decisiones. La legitimidad de la estructura de toma de decisiones solamente se da si los actores involucrados se la atribuyen. En el caso de las instituciones financieras cuyos derechos de votación se basan en la riqueza y las contribuciones financieras que hace cada país a la organización. Esto significa que sus reglas especifican privilegios especiales para los más poderosos y que, en consecuencia, los Estados más poderosos tienen mucho más poder que los Estados pobres (Finnemore, 2006). La desigualdad estructural en el marco de las instituciones financieras es indiscutible. Sin embargo, la desigualdad es una característica inherente del sistema internacional. En efecto, éste se define justamente por su estructura de poder: el poder es el motor fundamental de las RRII. Resulta imposible pensar que este sistema puede de alguna manera ser completamente igualitario. Quizás sí puede ser más igualitario, pero no plenamente igualitario. De ser así, los Estados no deberían entrar en relaciones ya que no tendrían nada que ganar ni que perder. Es el juego de las RRII.

económico internacional actual (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a). En el 2015, los líderes manifestaban su profunda decepción respecto de la falta de avances en la modernización de las instituciones financieras internacionales, particularmente en el FMI. Le reclamaban encarecidamente a EEUU aprobar dicha reforma cuanto antes (BRICS Leaders, 2015c). Según Polonia Rios y Da Motta Veiga (2013), existe una clara convergencia de intereses estratégicos entre los BRICS en este tema. Es probable que esta unión se mantenga hasta que las reformas sean concretizadas y una vez alcanzada la influencia deseada en el proceso decisorio de las instituciones, la identificación de la agenda común se torne más difícil para la defensa de los intereses nacionales de cada uno de ellos.

Los BRICS tampoco lograron influir en la designación del director del FMI tras la salida del entonces director Dominique Strauss-Kahn en el 2011. Era la ocasión ideal para que el mundo en desarrollo aplicara lo que predicaba: influir en la designación en este cargo fundamental. Desaprovecharon la oportunidad, concentrándose más en pelearse entre sí defendiendo sus candidatos regionales que en unificar posturas y mostrar unidad ante la hegemonía occidental, quien tenía un candidato consensuado. La francesa Christine Lagarde fue designada sin mayor dificultad y hasta con el apoyo de ciertos países del Sur como el Congo, asegurando la continuidad del liderazgo europeo a la cabeza de la institución hasta la próxima vacancia del cargo. Como plantea Llenderroza:

“A pesar de que los BRICS se mostraron consistentes en sus reclamos por la democratización de las instituciones como el FMI y el Banco Mundial, la elección de los dos directores de esas instituciones fue una oportunidad perdida para el grupo. En 2011 los BRICS no se pusieron de acuerdo en un candidato común para el FMI y China apoyó a Christine Lagarde, candidata de los países más ricos. En 2012, poco después de la cumbre de los BRICS, sucedió algo similar con la elección del presidente del Banco Mundial. A pesar de que los BRICS reclamaron en la cumbre de Nueva Delhi que las máximas autoridades del FMI y el Banco Mundial sean elegidas a través de un proceso abierto basado en el mérito, Rusia terminó apoyando al candidato norteamericano, aun cuando las candidaturas de los países en desarrollo se redujeron a una, y al final solo Sudáfrica apoyó al candidato de los países más pobres. Ambos procesos fueron oportunidades ideales para que los BRICS demostraran cohesión y asertividad en asuntos globales, en particular sobre su interés en reformar las estructuras de gobernanza global” (2014: 13).

La reforma del sistema monetario internacional a través de la diversificación de reservas internacionales de moneda extranjera, la resolución de la cuestión de los desequilibrios en las balanzas de pago y la reforma del FMI para agilizar y dar más transparencia y legitimidad a su funcionamiento, tampoco dio resultados significativos (Haibin, 2012). Así, el desafío que plantean los BRICS a las ideas económicas más liberales no es de naturaleza ideológica, sino que busca demostrar la existencia de modelos alternativos más equitativos. En general, las PE tienen una relación más pragmática con los mercados y están más apegadas a la autonomía estatal en materia económica; tienen menos preferencias liberales, un gran control sobre sus capitales y sobre el acceso del capital transnacional a sus mercados, y favorecen las empresas capitalistas estatales. La concepción rígida de la soberanía

por los BRICS fundamenta su voluntad de tomar ventaja del sistema capitalista, integrándolo dentro del espectro del control estatal (Stephen, 2014).

Reforma de otras instituciones especializadas

Los BRICS también quieren modificar otras grandes instituciones internacionales especializadas. Se puede mencionar la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuya reforma es reiterada regularmente por los ministros de salud del BRICS. La coalición considera necesario reforzar el financiamiento, la movilización de recursos, así como el papel de la institución en la gobernanza global en materia de salud (BRICS Health Ministers, 2011; 2012; 2013c). La coalición también ha participado mucho en la reforma de la OMC, cuestión que será analizado en el capítulo 6.

3. La defensa de los intereses de desarrollo del Sur Global

Los objetivos sistémicos de los BRICS buscan limitar el poder y la hegemonía occidental dominante, postura defendida por el Sur Global que critica las injusticias crónicas del SI. En el primer capítulo, se explicaba que el concepto de Sur Global designa a los PED y PE del hemisferio norte y sur, y que describe las regiones con una historia política, social y económica vinculada con un pasado colonial o imperial. Se trata de una expresión ideológica que refleja un conjunto de problemáticas específicas a las que se enfrentan las regiones en desarrollo en su diversidad, independientemente de su proximidad geográfica. Este término favoreció la conformación de una identidad transnacional entre un gran grupo de países que comparten problemas endémicos de desarrollo. Así, esta noción expresa un eje de convergencia para la solidaridad y el activismo (Alden, Morphet, Vieira, 2010). Este enfoque permite incluir a los BRICS dentro del Sur Global.

Aunque los BRICS se identifican con el Sur Global, no son representativos de su mayoría al estar materialmente más avanzados que el resto del grupo. Su producción documental pone en evidencia el nexo generador que quieren establecer entre el mundo emergente y el mundo en desarrollo. Consideran estar comprometidos con los PED con quienes buscan consolidar la cooperación y la solidaridad (BRICS Leaders, 2014d), evocando la tradición de la coalición de ser amplia y de extender su cooperación a sus pares de las economías en desarrollo y emergentes (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a). Con su agenda desarrollista, la coalición pretende luchar contra las desigualdades latentes y persistentes del sistema, sustentadas en las asimetrías de poder, de riqueza y de recursos.

Considerando la prevalencia de la pobreza y de la desigualdad en gran parte del hemisferio sur, el rol normativo potencial del BRICS en materia de desarrollo puede conllevar consecuencias directas

—positivas o negativas— para el Sur Global (Abdenur, Folly, Jordao, Maia, Moura, 2014). Por ende, la defensa y representación de esta mayoría históricamente silenciada, agremiando a sus actores entorno a su alianza, constituye una estrategia política muy favorable y efectiva para generar influencia y cohesión, y ganar peso en la gobernanza global. Se trata de un recurso de poder inestimable para la coalición. El hecho de representar discursivamente los intereses de los PED permite además reforzar la legitimidad de sus demandas. El BRICS sería entonces una plataforma para aumentar la influencia de sus miembros sobre el mundo en desarrollo (Cheng, 2015). Si los BRICS consiguen influenciar y aunar a un grupo tan diverso y heterogéneo como el Sur Global, se aseguran una base de apoyo fundamental para lograr sus objetivos.

Entonces, ¿qué pueden ofrecerle los BRICS a los PED? Gracias a sus importantes atributos de poder de mercado y su influencia geopolítica, pueden negociar los temas de la agenda internacional con las PD, promoviendo los intereses y prioridades del Sur Global. Al poder estar en los dos ejes de debate de poder —Occidente y el Resto siguiendo el concepto de Zakaria (2008), están en una posición privilegiada para contribuir a la conformación de la agenda de desarrollo global para reducir la pobreza, incentivar el desarrollo sustentable y el crecimiento inclusivo en pos de la prosperidad y del desarrollo económico de las regiones que representan (Thakur, 2014). Para lograr eso y darle credibilidad a su alianza, necesitan el apoyo del Sur. Así, estos países tienen más peso actuando juntos que por separado. Uno de los primeros comunicados de los ministros de asuntos exteriores resalta que las perspectivas de diálogo de la coalición se basan precisamente en las coincidencias y similitudes de enfoques respecto de los problemas más apremiantes del desarrollo global (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2008). Por ende, los BRICS quieren trabajar en pos del desarrollo particularmente enfocado al Sur Global del cual se sienten los representantes designados

Algunos autores se preguntan si los BRICS tienen la intención genuina de desafiar las estructuras dominantes o si solamente buscan apoyo mientras modifican sus posiciones de poder en el SI e incrementan su influencia en las estructuras existentes, para luego reproducir estas estructuras (Gray, Gills, 2016). En efecto, se estaría produciendo una jerarquización creciente del Sur Global (Stuenkel, 2013a). Este tipo de enfoque es lo que ha fundamentado el presente trabajo y por eso se quiere poner el acento en ello. ¿De qué manera la coalición se propone defender estas problemáticas esenciales?

3.1 La defensa de los problemas estructurales de desarrollo

Los BRICS padecen serios problemas estructurales similares a los del Sur Global, pero diferentes a los de Occidente. Como economías emergentes, son potencias en términos de PIB: esto les permite unirse al Norte en la toma de decisiones de gobernanza global. Sin embargo, siguen sufriendo

dificultades propias del Sur, como los problemas de infraestructura, de pobreza o de analfabetismo (Postel-Vinay, 2011). Se relevaron algunos temas que ilustran estas problemáticas estructurales.

Salud

Los miembros de la coalición enfrentan una gran cantidad de desafíos similares en materia de salud pública, como el acceso desigual a los servicios de salud y los medicamentos, el incremento de los costos de salud y de la transmisión de enfermedades infecciosas. En términos generales, buscan mejorar las condiciones de acceso a la salud en sus países, pero también en el mundo en general. Están comprometidos en apoyar a los PED en la promoción del derecho a la salud para todos (BRICS Health Ministers, 2012; 2016). Consideran que se trata de un factor esencial para el desarrollo económico y social que debe ser tratado por las políticas nacionales e internacionales.

Sus iniciativas prácticas aspiran a brindar servicios de salud a millones de personas y en especial a los segmentos más vulnerables de sus poblaciones a través de sistemas de cobertura universal. También quieren reforzar la cooperación en la lucha contra el VIH y el SIDA, la malaria y las enfermedades no transmisibles. Tratan de incrementar las inversiones en materia de investigación para desarrollar tecnologías de salud, tecnologías médicas y nuevos medicamentos, particularmente mediante el intercambio de experiencias entre sus miembros (BRICS Health Ministers, 2011; 2013a; 2013b; 2013c). Los BRICS cuentan con distintos instrumentos de cooperación que conforman una visión común sobre temas considerados como primordiales, complementados por grupos de trabajo encargados de llevarlos adelante (ibíd., 2014). También han creado un instrumento de supervisión y evaluación para el acceso universal a la salud (ibíd., 2015). En el 2018, expresaron su deseo de crear un centro del BRICS para la investigación y el desarrollo de vacunas (BRICS Leaders, 2018a).

Educación

La educación es una problemática íntimamente ligada al desarrollo. Los BRICS se enfrentan al desafío de integrar a los jóvenes en el mercado laboral y de capacitar su fuerza de trabajo para que pueda responder a las necesidades del mundo moderno. Consideran deber garantizar una educación de calidad que sea inclusiva e igualitaria para promover oportunidades educativas permanentes para todos, poniendo particularmente el acento en la educación superior y la investigación a fin de lograr el desarrollo sustentable y el crecimiento inclusivo (BRICS Ministers of Education, 2015).

Los ministros de educación emitieron la *Declaración de Nueva Delhi sobre educación*⁶⁴ (BRICS Ministers of Education, 2016) que vincula la coordinación en materia educativa con el Cuarto ODS

⁶⁴ En inglés: *New Delhi Declaration on Education*

de la ONU. Entre las medidas que sobresalen, se puede mencionar la existencia de la Liga Universitaria del BRICS que incentiva el intercambio de experiencias entre las instituciones académicas de estos países y facilita las estancias académicas de los estudiantes de cada país o la elaboración de proyectos de investigación intra-BRICS. Cuenta con su propia página web⁶⁵.

Agricultura

La cuestión de la seguridad alimentaria global resulta fundamental para los BRICS que consideran que se trata de una de las áreas fundamentales y más exitosas de su cooperación (BRICS Leaders, 2017a). La agricultura es un sector estratégico estrechamente vinculado a la estabilidad social. Con medidas de cooperación agrícola, buscan resolver el problema de la producción alimentaria y del hambre para incrementar los niveles de vida de las poblaciones del Sur, en línea con los ODS. Por ello, crearon sistemas de información agrícola, desarrollaron estrategias para garantizar el acceso a los alimentos para las poblaciones más vulnerables, redujeron el impacto del cambio climático en la seguridad alimentaria, incrementaron la cooperación e innovación en materia de tecnología agrícola y crearon grupos de trabajo especializados (BRICS Ministers of Agriculture and Agrarian Development, 2010, 2011a, 2011c).

Plantean que, a pesar de las grandes diferencias entre los BRICS y las características específicas de sus sectores agrícolas, existen complementariedades que justifican el trabajo colectivo (ibíd., 2011a). Para la coalición, esta cooperación puede tener un gran impacto a nivel mundial y para los demás PED. Con su *Plan de acción en materia agrícola*⁶⁶ (ibíd., 2011ab), crearon un sistema de intercambio de información agrícola básica, una estrategia general para garantizar el acceso a los alimentos para las poblaciones más vulnerables, buscando reducir el impacto negativo del cambio climático en la seguridad alimentaria así como la adaptación de la agricultura a este fenómeno medioambiental promoviendo en todo momento la innovación y cooperación tecnológica en materia agrícola, así como el comercio y la inversión.

Trabajo y empleo

Esta temática comenzó a ser debatida en el 2016, tratándose por ende de un tema relativamente reciente en la agenda de los BRICS. Se vincula en especial con la creación de puestos de trabajo de calidad y de políticas laborales incluyentes, la creación de empleo, la protección social para todos y la transición de la informalidad a la formalidad en el mercado laboral (BRICS Labour and Employment Ministers, 2016a, 2016b). Para los BRICS, estas cuestiones son críticas a la hora de

⁶⁵ En inglés: *BRICS University Network*. Ver : <https://nu-brics.ru/> Consulta: 28/03/2019

⁶⁶ En inglés: *Action Plan 2012-2016 for Agricultural Cooperation of BRICS Countries*

promover un crecimiento fuerte, sustentable e inclusivo que sea beneficioso para todos. Se trata de una herramienta clave para disminuir la pobreza en todas sus formas en los países miembros (2016b).

Este relevamiento de las problemáticas de desarrollo abordadas por los BRICS muestra que la coalición supo encontrar respuestas concretas a ciertas dificultades endémicas de sus miembros y del Sur Global en general. Esta acción concertada que genera propuestas políticas resulta federadora. A menudo resulta difícil para los países del mundo en desarrollo sentirse identificados con las problemáticas de las PD que dictan las reglas del sistema. El BRICS se plantea en este contexto como un actor diferente con el cual se pueden identificar. Existe una ilustración de este nexo unificador entre BRICS y Sur Global en una declaración de los ministros de agricultura (BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers, 2011a), donde se lee (traducción de la autora):

4. Como economías emergentes, entendemos plenamente las preocupaciones de los países africanos acerca de la seguridad alimentaria y nos solidarizamos con su padecimiento al respecto [...] nos comprometemos a hacer todos los esfuerzos para ayudar a los países africanos a aumentar su capacidad de producción alimentaria para mejorar la seguridad alimentaria [...].

Con un tono muy paternalista, los BRICS dicen comprender los problemas de los países africanos respecto de la desnutrición que padecen, aunque en los hechos sus miembros tienen índices muy bajos de desnutrición comparado con los de los países africanos más afectados⁶⁷. Esta postura se basa en su historia y en los progresos que hicieron a lo largo de los años. Los datos del Banco Mundial muestran que entre el 2000 y el 2016, todos los miembros del BRICS (a excepción de Sudáfrica) disminuyeron en mayor o menor medida sus índices de desnutrición. Constituye el tipo de experiencia que quieren compartir con el resto del Sur Global: quieren ser un ejemplo del desarrollo⁶⁸.

3.2 La promoción del desarrollo económico y comercial: Cooperación Sur-Sur

El principal aspecto del desarrollo que la coalición busca promover es financiero y económico. Así lo reconocen los mismos BRICS, para quienes se trata de una de las áreas de actividad conjunta más prometedoras (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2015b). Su postura consiste en profundizar la cooperación entre los miembros de manera gradual, proactiva y pragmática, sirviendo sus intereses

⁶⁷ Al 2016, Rusia y Brasil tienen un 3% de desnutrición en su población, Sudáfrica un 6%, China un 11% e India un 15%. Si se contrastan estos datos con los de los cinco países africanos más afectados, se observa que Uganda tiene un 41% de desnutrición, Madagascar un 43%, Zambia un 45%, Zimbabue un 47% y finalmente República Centroafricana tiene un 62% de desnutrición. Estos datos muestran que la base comparativa factual que pueden tener los BRICS con los países africanos es inadecuada. Ver: https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.DEFC.ZS?year_high_desc=true Consulta: 29/03/2019

⁶⁸ Los propios BRICS se jactan de ello, considerando que hicieron una contribución fundamental a la seguridad alimentaria mundial, afirmando que la gran mayoría de las más de 209 millones de personas que salieron de la pobreza de acuerdo a los datos de la FAO en el 2014 residían en sus países (BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers, 2013)

compartidos y ayudando a promover el crecimiento en la economía global (BRICS Trade Ministers, 2011) y en el resto de los PED. Fomentan el establecimiento de estrategias de desarrollo efectivas basadas en las oportunidades de crecimiento y las reformas comerciales (BRICS Trade Ministers, 2012b). En sus relaciones, los BRICS subrayan la importancia de la solidaridad Sur-Sur y de la cooperación horizontal en contraste con el dominio occidental (Parlamento Europeo, 2012).

En este contexto, los BRICS prestan particular atención al financiamiento del desarrollo, como se manifiesta claramente en la creación del NBD y del ARC. Están conformando una filosofía propia sobre financiamiento para el desarrollo basada en los principios de la CSS, que hace hincapié en la igualdad, la solidaridad, el desarrollo mutuo y la complementariedad (Mwase, Yang, 2012). Según la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, la CSS constituye un marco para la colaboración entre países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico que vincula a dos o más PED en diferentes áreas del SI para compartir conocimientos, capacidades, experiencia y recursos destinados a lograr sus objetivos de desarrollo a través de una concentración de los esfuerzos⁶⁹. Así, la CSS es un proyecto político del Sur para la emancipación y la superación de los vínculos unilaterales del Norte hacia el Sur para ganar influencia y peso en los asuntos internacionales gracias a la acción colectiva (Gosovic, 2016).

Para la AG⁷⁰, la CSS se enfoca en la solidaridad entre los PED a través de la promoción de las interacciones en la construcción de relaciones mutuamente beneficiosas y en la promoción de la autosuficiencia y autoayuda del Sur. El Parlamento Europeo (2012) releva que desde la perspectiva de los BRICS, la CSS tiene tres dimensiones principales. Primero, una dimensión política que busca crear espacios independientes de debate lejos de los países occidentales. Luego, una dimensión económica, vinculándose con el comercio, la financiación y las ayudas al desarrollo. Finalmente, tiene una dimensión técnica que se manifiesta a través del intercambio de experiencia y conocimientos tecnológicos.

Los BRICS alegan tener una visión inclusiva de la solidaridad y de la cooperación hacia todos los pueblos y naciones, guiados por los principios básicos de la CSS. Están comprometidos con la elaboración de nuevos modelos y enfoques para lograr el desarrollo equitativo e inclusivo a nivel global (BRICS Leaders, 2013a; 2015a). Considerando el potencial de los flujos comerciales entre PED y de la cooperación para las inversiones, el BRICS opta por promover esta modalidad de

⁶⁹ Traducción de la autora, ver definición en: http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html Consulta: 16/01/2017

⁷⁰ Según la Resolución 64/222 de la Asamblea General de la ONU que recalca el Documento de Nairobi sobre la Cooperación Sur-Sur del 2009. Recuperado en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/222&Lang=S Consulta: 23/01/2017

cooperación respetuosa de la soberanía de los Estados. Esta noción aparece en varios documentos, como en la primera declaración de los ministros de asuntos exteriores donde se defiende este modelo de cooperación, considerado como fundamental en materia de desarrollo y sin mermar la importancia de las formas tradicionales de asistencia al desarrollo (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2008). La coalición considera que debe desempeñar un papel de liderazgo en la CSS a través de la expansión continua de los vínculos económicos, comerciales y de inversiones (BRICS Trade Ministers, 2011)⁷¹.

Los BRICS desarrollaron varias medidas concretas de cooperación al comercio internacional como el *Marco de cooperación de los BRICS sobre comercio e inversión*⁷² (BRICS Trade Ministers, 2013b), que sienta las bases para el intercambio de conocimientos, experiencia e información en materia de economía, desarrollo y comercio. Este marco se centra en la promoción y facilitación del comercio y de la inversión, en la cooperación en materia de innovación, de pequeñas y medianas empresas, de infraestructura y de desarrollo industrial. También adoptaron la *Estrategia para la asociación económica de los BRICS*⁷³ (BRICS Trade Ministers, 2015b) para promover el comercio y la inversión a través de la apertura y la vinculación entre los mercados, así como el fortalecimiento y la diversificación de la cooperación al comercio. Esta estrategia se basa en los principios de soberanía y de respeto del derecho internacional, tomando en cuenta las estrategias desarrollistas, los intereses, prioridades y objetivos de crecimiento en el ámbito nacional. También asienta una cooperación reforzada en materia de agricultura, asegurando el acceso a los alimentos de las poblaciones más vulnerables, la promoción del comercio y la inversión en el sector agrícola.

3.3 La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los BRICS son grandes defensores de la aplicación efectiva de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y de los ODS. Han tenido un papel significativo en su elaboración (Lipton, 2017). Para la coalición, son los lineamientos que mejor articulan las prioridades de desarrollo internacional y de la cooperación global al desarrollo para erradicar la pobreza (BRICS Environment Ministers, 2018). En una declaración de los ministros de agricultura y desarrollo agrario del 2011 (BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers, 2011a), se lee (traducción de la autora):

⁷¹ Este tipo de cooperación refleja supuestamente una conducta solidaria entre las naciones del Sur Global. Es un modelo de cooperación que concentra los valores del mundo en desarrollo, basados en los principios del respeto de la soberanía nacional, la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos, el beneficio mutuo y la horizontalidad, entre otros (Abdenur, Folly, 2015). Sin embargo, si se asume frecuentemente que la solidaridad hace que la cooperación internacional entre los Estados del Sur Global sea cualitativamente diferente de otras RRII, como una suerte de reciprocidad empática (Nel, Taylor, 2013), es difícil creer eso. De hecho, hay muy poca evidencia empírica que demuestre la supuesta superioridad cualitativa del comercio entre los países del Sur Global (Stuenkel, 2015b).

⁷² En inglés: *BRICS Trade and Investment Cooperation Framework*

⁷³ En inglés: *The Strategy for BRICS Economic Partnership*

5. [...] la cooperación entre los países de los BRICS tiene una naturaleza inclusiva. Mejoraremos activamente la coordinación y cooperación con otros países en el ámbito de la agricultura, luchando en paralelo por la disminución de las poblaciones pobres en vista de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, así como promover la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo mundial.

El cumplimiento de los ODS surge como una prioridad para los BRICS. De hecho, los temas de su agenda evocan mucho paralelismo con estos objetivos. Al poner temas de estas características en la mesa del debate internacional, aspiran a dar el ejemplo y extender el alcance de su iniciativa. Esto les permite constituirse como nexo entre el Norte y el Sur. Se trata de generar propuestas alternativas sobre una gran variedad de temas de la agenda internacional para que tomen más en cuenta los intereses del Resto. También resulta interesante señalar que estas temáticas suelen ser problemáticas vinculadas a las políticas nacionales. No son grandes temas de negociación internacional como pueden ser la economía o el comercio, sino que están supeditadas a las necesidades específicas de cada país; son decisiones determinadamente soberanas. La voluntad de cooperar en estos temas, a través de la creación de grupos de trabajo, la implementación de proyectos comunes, la elaboración de estrategias y compartiendo experiencias y mejores prácticas, manifiesta una voluntad de involucrarse a nivel interestatal para desarrollar modelos políticos con perspectivas intersectoriales basados en la experiencia y en las necesidades propias del Sur Global.

4. Otros temas trascendentes de la agenda BRICS

Ciertas cuestiones generan consenso entre los miembros de la coalición, pero no pueden ser directamente subsumidas en las categorías anteriores. Por este motivo, se hace este apartado adicional para mencionar tres temas que reiteran regularmente en la producción normativa de la coalición.

4.1 El medioambiente y el cambio climático

La cuestión del medioambiente y del calentamiento global ha ganado importancia en el último tercio del período analizado. La coalición está sumamente comprometida con la causa y dispuesta a luchar contra este fenómeno. Considera fundamental reforzar la cooperación para enfrentar los desafíos inherentes al cambio climático que requieren flujos financieros y transferencia de tecnología, apelando a que los países en desarrollo cumplan con sus compromisos al respecto (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a). Se celebran reuniones regulares entre los ministros de medioambiente de los países miembros desde el 2015 a iniciativa de Rusia. El cambio climático es un desafío mundial sumamente grave para los BRICS que impacta negativamente a todos los países, particularmente al

mundo en desarrollo, sobre todo respecto de la agricultura y de la seguridad alimentaria que están afectados por estos cambios (BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers, 2013).

La voluntad de acordarse en materia climática se vincula con la necesidad colectiva de implementar y promover un futuro sostenible a nivel económico, social y medioambiental, para poder garantizar el desarrollo para todos. Resulta esencial para la coalición trabajar en pos de estilos de vida más sostenibles haciendo frente a este problema. En este sentido, argumentan que estos desafíos incluyen la erradicación de la pobreza, la promoción de patrones de consumo y de producción sustentables, la protección y la gestión de los recursos naturales como base del desarrollo económico y social. Las clases sociales más desfavorecidas son las que suelen sufrir con mayor peso la degradación del ámbito causado por el consumo insostenible y desigual de recursos (BRICS Environment Ministers, 2015; 2016). Los BRICS consideran que deben ser escuchados por que representan gran parte de la población, del territorio y de los recursos naturales mundiales, con lo cual sus elecciones tienen relevancia global (ibíd., 2016).

Para los BRICS, la protección del medioambiente y el desarrollo están íntimamente vinculadas entre sí y no pueden ser tratadas independientemente la una de la otra. Están comprometidos en consolidar sus esfuerzos para desarrollar políticas y medidas que contribuyan a los esfuerzos de mitigación y a la adaptación de las economías nacionales a los efectos adversos del cambio climático en base a los principios de igualdad y de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas en función de las capacidades respectivas de los países. Entre las medidas concretas que proponen los BRICS, se incluye la posibilidad de financiar proyectos medioambientales a través del NBD. Esto demuestra que su creación busca servir objetivos concretos de política exterior. También han acordado un *Memorando de entendimiento sobre ahorro de energía y eficiencia energética*⁷⁴ (BRICS Energy Ministers, 2016), y plantean establecer una plataforma para compartir tecnologías ecológicamente racionales – la Plataforma BEST – y un grupo de trabajo especializado (ibíd., 2016). Por lo que surge de las declaraciones, los miembros quieren firmar un *Memorando de entendimiento sobre cooperación medioambiental para crear un marco cooperativo concreto* (ibíd., 2017).

Los ministros de gestión de desastres naturales se reunieron en el 2016, emitiendo una declaración por la cual se resuelve crear un grupo de trabajo conjunto para la gestión de los riesgos de desastre para colaborar, dialogar, apoyarse mutuamente e intercambiar en caso de desastre natural o riesgos vinculados al cambio climático. La declaración plantea la necesidad de invertir en la adaptación al cambio climático en el sector público como privado, así como compartir información, tecnología y

⁷⁴ En inglés: *Memorandum of Understanding on Energy Savings and Energy Efficiency*.

conocimientos en la materia (BRICS Disaster Management Ministers, 2016). En el 2015, los líderes de los BRICS expresaban así su coordinación respecto de la COP21 y de la necesidad de aprobar el Acuerdo de París en base a los principios de igualdad y de responsabilidad común pero diferenciada respecto de las capacidades y circunstancias diferentes de cada país (BRICS Leaders, 2015c).

Mientras otras temáticas de la agenda compartida han sido dejadas de lado con el paso del tiempo, este ítem aparece como una cuestión de interés mutuo y compartido para la alianza. También demuestra que la agenda de los BRICS es evolutiva y se adapta a las realidades de la política internacional. En efecto, la cuestión del cambio climático es uno de los grandes temas internacionales relevantes de la última década, en donde además se ha dado una importante lucha ideológica entre varios países. Si esta pelea no refiere exactamente a la tradicional dicotomía Norte-Sur, opone dos posturas opuestas respecto del compromiso de los Estados respecto de esta cuestión.

4.2 La resolución pacífica de los conflictos

Los BRICS apoyan la resolución pacífica de los conflictos internacionales, defendiendo esta solución ante cualquier otra. Los ministros de asuntos exteriores afirman que los desafíos en sus regiones deben ser resueltos exclusivamente en el marco de la ONU evitando el uso de las sanciones y la fuerza. Para la coalición, se necesita un nuevo tipo de modelo para la resolución de los conflictos internacionales en un contexto de cambios sistémicos. Promueven una resolución basada en la independencia, la integridad territorial y la soberanía, condenando todo tipo de violencia para lograr objetivos políticos. Trabajan en conjunto en materia de desarme nuclear, de prevención de las carreras de armamentos en el espacio ulterior y de no proliferación de las armas nucleares. Consideran que la mejor manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y estabilidad internacional a través de la utilización de medios políticos y diplomáticos (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2014a; 2018b).

Este punto de la agenda reaparece cada vez que los BRICS se expresan acerca de la situación en Medio Oriente y el Norte de África. Consideran indispensable resolver todas las crisis en la región de conformidad con el derecho internacional a través de medios pacíficos, sin utilizar la fuerza o la interferencia externa, favoreciendo el establecimiento de amplios diálogos. Afirman que el único órgano con la legitimidad necesaria para intervenir militarmente es el CS. Cualquier otra intervención es ilegal e inaceptable (BRICS Foreign Ministers, 2015a). Se trata de un manifiesto de la postura de la coalición, quien se siente legitimada y con la autoridad necesaria para defender una cuestión que afecta especialmente al mundo en desarrollo. En efecto, la dominación de facto de las PD sobre el resto de los países traduce generalmente en estos casos. Los países poderosos, particularmente EEUU

y Francia, han permitido históricamente las intervenciones armadas so pretexto de querer ayudar al prójimo. En la realidad, las consecuencias y el balance de estas intervenciones han sido negativas.

4.3 La lucha contra el terrorismo

Es uno de los temas recurrentes de la coalición desde los inicios políticos de la alianza. Para los BRICS, resulta indispensable luchar contra los extremismos violentos y el terrorismo. Consideran que las medidas antiterroristas deben ser tomadas sobre la base del derecho internacional y bajo los auspicios de la ONU y el CS (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2015a). Los líderes de los BRICS buscan fortalecer la cooperación entre sus socios y otros Estados en la lucha contra el terrorismo. Regularmente, manifiestan su solidaridad y condena ante los actos de terrorismo sufridos en el mundo, como para los atentados en Francia en el 2015 (BRICS Leaders, 2015c). Han logrado también materializar la cooperación organizando reuniones de trabajo sobre antiterrorismo⁷⁵. Al 2019, se han llevado a cabo tres reuniones. Sin embargo, como para la mayoría de la documentación producida por el BRICS, no se pudo encontrar ningún documento que emana de estos grupos de trabajo.

Con todo ello, se desprende que los BRICS sacan provecho de su cooperación, generando espacios de discusión y consenso sobre temáticas estructuralmente complejas. Han sido capaces de formular propuestas concretas para responder a problemáticas endémicas. Es posible percibir una retórica revisionista en esta agenda que sugiere que los BRICS podrían intentar desafiar el orden liberal occidental en algún momento (Chatin, Gallarotti, 2016). Sin dudas, están buscando crear un poder blando colectivo como coalición y en sus últimas cumbres, han destacado la importancia de promover los intercambios entre las personas para recabar mayor apoyo popular hacia la cooperación del BRICS a través de amistades tradicionales reforzadas. Quieren alentar a las sociedades a que participen en su cooperación a través del intercambio cultural y civilizacional, la promoción de la comunicación y el entendimiento mutuo entre sus pueblos. Como plantean, tiene que obrar para que la asociación BRICS sea importante en el corazón de sus pueblos (BRICS Leaders, 2017a, 2017b). Sin poder afirmar todavía que la coalición esté a la altura de su discurso, queda claro que han esbozado metas específicas siguiendo una ideología propia. En sus planteos, Walt (1987) concluye que las alianzas basadas en una ideología compartida solo pueden sobrevivir si intervienen en intereses pragmáticos y diversos. En el caso del BRICS, esto parecería ser el caso, pero antes de sacar conclusiones, resulta necesario contrastar su discurso con su accionar.

⁷⁵ En inglés: *BRICS Counter-Terrorism Working Group Meeting*

Capítulo 6 – La institucionalización material: el poder de la acción

Es necesario contrastar la ideología con la acción de los BRICS en la ejecución de sus objetivos discursivos para ver cómo trasladan en la práctica las ideas que defienden. Este examen permitirá valorar si la institucionalización se está concretando, más allá del discurso. Para eso, se analizarán primero las instituciones creadas por la coalición y luego la acción colectiva de los Estados respecto de sus objetivos declarados en los grandes foros multilaterales.

1. Las instituciones creadas por el BRICS: NBD y ARC

Si el núcleo ideológico histórico del BRICS fue económico, la coalición supo diversificar sus objetivos para generar consensos políticos más amplios con el tiempo. Este afianzamiento progresivo dio lugar a la creación del NBD y del ARC. Estas dos herramientas fueron los primeros pasos hacia su institucionalización, marcando el compromiso de los Estados con la cooperación a largo plazo. Se espera que su creación de lleve la coalición a articular con mayor claridad su visión sobre cómo lograr la estabilidad financiera y el desarrollo económico, más allá de su discurso (Stuenkel, 2015a).

1.1 El Nuevo Banco de Desarrollo

El NBD fue el primer proyecto ambicioso de la coalición (García, 2015). Los BRICS consideran que es un instrumento poderoso para profundizar su cooperación económica, reflejando la estrecha relación entre ellos (BRICS Leaders, 2014b). Constituye el primer paso hacia la institucionalización de los BRICS en tanto su naturaleza intrínseca de banco multilateral requiere de coordinación y acuerdos entorno a su estatus y reglas de funcionamiento. Se trata de una oportunidad única para desarrollar nuevos paradigmas de desarrollo, cuestionar y debatir acerca de los modelos de préstamos internacionales, así como replantear la necesidad de reformas de las instituciones bancarias existentes (Stuenkel, 2013a). Con este banco, los BRICS concentraron su potencial económico hacia un objetivo definido y fusionaron su objetivo inicial —la reforma del sistema monetario y financiero internacional— con su objetivo consolidado —la promoción del desarrollo, de la infraestructura sustentable y del medioambiente. Esta iniciativa demuestra inteligencia política ante la competencia con otras grandes alianzas internacionales: conviene especializarse y tener un tema predilecto que permita convertirse en referente de la materia. Representa la ocasión para implementar la visión de sus fundadores en materia de desarrollo, participando de la construcción y consolidación su identidad.

1.1.1 Fundamentos y ganancias de la iniciativa

La decisión de crear el NBD fue la culminación de un sopesado proceso de negociación, que empezó en el 2012 a iniciativa de India —promotora del proyecto. Fue oficializado en el 2015 mediante un tratado *ad hoc* (Sharma, 2018). El banco busca promover el desarrollo, el crecimiento económico, la competitividad y la creación de empleo, estableciendo una plataforma de intercambio de conocimiento. Para cumplir con este propósito, financia proyectos de infraestructura y de desarrollo sostenible para sus miembros, pero también para los mercados emergentes y los PED que sufren de condicionamientos excesivos para el financiamiento externo (BRICS Leaders, 2014b). Representa una alternativa para conseguir financiamiento al desarrollo sin requisitos monetarias o fiscales desproporcionados (García, 2015). Gracias al NBD, los BRICS pueden reequilibrar la arquitectura económica global a favor de las PE y los PED, compartiendo su experiencia en materia de desarrollo (Schablitski, 2014). Se trata de una oportunidad para consolidar su presencia en regiones históricamente rezagadas por el sistema discriminatorio (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a).

El NBD fue creado como plataforma para el desarrollo internacional y para aportar soluciones al déficit de financiación al desarrollo del Sur, permitiéndole al BRICS convertirse en un actor importante y legítimo en esta área (Abdenur, 2015a). Se trata de una fuente alternativa de financiamiento al sistema de desarrollo tradicional representado por el BM y el FMI, y a la economía

mundial dominada por el dólar. Plantea nuevos paradigmas y tiene menos condicionalidades; resulta más flexible y se adapta a las necesidades del mundo en desarrollo (Schlabitski, 2014; Tella, 2017). Los BRICS afirman así tener una responsabilidad de incrementar sus esfuerzos para aumentar el potencial productivo de sus economías a través de la inversión en infraestructura sustentable. Consideran que la infraestructura del siglo veintiuno debe ser ecológica, sustentable y resistente al clima para reducir vulnerabilidades frente a las crisis económicas y medioambientales (New Development Bank, 2016; 2017), vinculándose así con su objetivo declarado de defensa del medioambiente.

El NBD se guía por los principios del desarrollo inclusivo y sustentable, de los impactos medioambientales y sociales, del cambio climático, de la conservación de los recursos naturales y de la igualdad de géneros. Tiene un funcionamiento cooperativo y busca la difusión del conocimiento, aplicando un criterio de precaución y respetando la dinámica propia de los sistemas nacionales. Sus ejes rectores son el cumplimiento de los ODS y de los compromisos del Acuerdo de París sobre el clima. En efecto, los BRICS consideran que estos acuerdos subrayan la necesidad de crear un nuevo marco para lograr el desarrollo sustentable a largo plazo. Esto implica que el NBD priorice la financiación de proyectos para satisfacer la demanda de agua, de energía y de servicios de transporte, buscando preservar el medioambiente y contribuyendo a la mejora general de las condiciones de vida de las poblaciones en los PED. Con ello, se trata de reducir la brecha de infraestructura y promover el desarrollo económico (New Development Bank, 2016; 2017).

1.1.2 Características y funcionamiento del Nuevo Banco de Desarrollo

La financiación de proyectos por el NBD tiene como propósito complementar los esfuerzos de las instituciones financieras multilaterales y regionales del SI para el crecimiento y el desarrollo. Su mandato le permite apoyar proyectos públicos y privados a través de préstamos, garantías y cualquier instrumento financiero que se considere oportuno. Cooperará con organizaciones internacionales y entidades financieras y presta asistencia técnica en la ejecución de los proyectos que financia. Ha firmado memorandos de entendimiento y proyectos de cooperación con otros bancos multilaterales de desarrollo (BRICS Leaders, 2015f), bancos nacionales de desarrollo, pero también bancos comerciales, empresas y universidades. También busca integrar la participación de la sociedad civil. El NBD no pretende ser un mesías en el mundo del desarrollo, sino más bien un actor cooperativo. Se considera un socio que supera los códigos convencionales de los bancos multilaterales según se le lee en su página web⁷⁶, donde se define por su carácter abierto y accesible, transformador, sustentable,

⁷⁶ Ver: <https://www.ndb.int/about-us/essence/mission-values/> Consulta: 09/05/2019

audaz e innovador, flexible y adaptable, igualitario y transparente. En definitiva, tiene expectativas y aspiraciones sumamente ambiciosas.

Los países del BRICS son los miembros fundadores del NBD, condición que les otorga prerrogativas especiales frente otros miembros que puedan sumarse a la institución. Los derechos de voto de los miembros son equivalentes a los aportes suscritos en el capital social. En la actualidad, como todos aportaron la misma cantidad, los derechos de voto son iguales para todos sus miembros. El aporte inicial fue de mil millones de dólares estadounidense y se prevé que para el 2022, se alcanzara un monto de diez mil millones de dólares, con un aumento gradual de las cuotas. El banco considera que esta estructura de gobernanza es única en el mundo de los bancos de desarrollo multilaterales (New Development Bank, 2016). Sin embargo, habrá que ver qué sucede si el banco recibe nuevos miembros. Por ahora funciona de manera pareja precisamente porque son escasos.

La estructura del banco se apoya en tres órganos de poder:

- La junta de gobernadores. Se trata del órgano decisorio del banco, sobre el cual recae directamente el poder delegado por los miembros del NBD. Esta junta está compuesta por un gobernador y un suplente por cada Estado miembro del banco. Se reúne anualmente y puede ser llamado a reunirse siempre que los miembros lo soliciten.
- La junta de directores. Es responsable de la conducción de las operaciones generales del banco, ejerciendo además todos los poderes que le sean delegados por la junta de gobernadores. Decide las estrategias comerciales, estatales, los préstamos y garantías, las inversiones o cualquier procedimiento operativo básico necesario. Provee asistencia técnica al banco. Cada miembro fundador designa un director y un suplente. No tiene un lugar de reunión fijo y cambia en cada ocasión para asegurar transparencia plena y gobernanza efectiva (New Development Bank, 2017). Esto es muy interesante porque refleja el tipo de institucionalización al que aspira.
- El presidente y los vice presidentes. La presidencia es atribuida a un miembro elegido por la junta de gobernadores. Debe ser procedente de uno de los países fundadores. Es el jefe de personal del banco y administra los asuntos ordinarios. Las vice-presidencias deben estar cubiertas por representantes de los demás miembros originarios y deben tener rango ministerial en sus países de origen. Los vice-presidentes presiden los cuatro comités del banco: comité de auditoría, riesgos y cumplimiento; comité de presupuesto, recursos humanos y compensación; comité financiero; comité de crédito e inversión (ibíd.). Este sistema garantiza la representación permanente de los BRICS en la dirección del banco. Resulta sorprendente considerando que la coalición ha criticado históricamente la designación con preferencia geográfica en las organizaciones internacionales.

Además de la cúpula directiva, el NBD tiene personal propio para la ejecución de las operaciones diarias. Estos tienen privilegios e inmunidades tradicionales de los funcionarios internacionales. Al 2017, contaba con ciento seis empleados, entre los cuales más del 40% eran jóvenes profesionales menores de treinta años. Estos trabajan en la sede del banco que se encuentra en Shanghái, China, y en la sede regional del banco en Sudáfrica. Otra sede está en fase de implementación en Brasil y se espera que abrán dos sedes más en India y Rusia en el futuro. En cuanto a su producción documental, el NBD debe publicar informes anuales de actividad, informes anuales de auditoría de las cuentas, así como declaraciones cuatrimestrales sobre la posición financiera de la institución y declaraciones de pérdidas y balances que muestren los resultados de sus operaciones ordinarias. Tiene una política de transparencia activa y ha elaborado una variedad de reglamentaciones internas que rigen su funcionamiento operativo⁷⁷ y que son de libre acceso en la página web.

1.1.3 Características de los préstamos del NBD

El NBD puede financiar proyectos públicos o en cualquier Estado miembro que lo requiera. Además, puede facilitar el acceso a los mercados de capitales internacionales a las empresas comerciales, industriales, agrícolas o de servicios con proyectos en los territorios de los países prestatarios. También puede brindar asistencia técnica para la preparación e implementación de los proyectos apoyados y financiar proyectos de instituciones financieras internacionales, bancos comerciales o entidades similares. El acuerdo de creación del NBD también prevé la posibilidad de financiar proyectos de PE o PED que no sean miembros del banco, a condición de que suponga un interés material para un miembro del banco (BRICS Leaders, 2014b). A mediados del 2019, la página web del NBD da cuenta de treinta y cinco proyectos aprobados y dos en proceso de aprobación⁷⁸.

Beneficiarios de los proyectos

Los actores que pueden solicitar proyectos de financiamiento son primordialmente los Estados. Los países que los han pedido a nivel estatal hasta el 2019 son China, India y Rusia. Por su parte Brasil ha recabado asistencia a nivel de sus gobiernos provinciales y municipales, mientras Sudáfrica no ha solicitado asistencia a nivel de sus representaciones gubernamentales. Los bancos, tanto

⁷⁷ Se relevó: un Código de conducta para los funcionarios ejecutivos, una Política de asistencia técnica, un Código de conducta empresarial y ética, un Plan de alianza estatal, una Política para la gestión financiera y el análisis financiera, y el análisis económico de proyectos, una Política para el tratamiento de los préstamos con garantía soberana, una Política sobre las transacciones sin garantía soberana, una Política de contratación, una Estructura de gobernanza para la junta de directores, un Reglamento para la junta de gobernadores del NBD, un Reglamento para la junta de directores del NBD, una Política sobre la asociación con bancos de desarrollo nacionales, una Política sobre préstamos sin garantía soberana a los intermediarios financieros nacionales, una Política sobre préstamos con garantía soberana, una Política de tecnología de la información, una Política sobre acceso a la información y un Marco social y medioambiental.

⁷⁸ Ver: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/> Consulta: 07/05/2019

nacionales como regionales, y las instituciones financieras también pueden solicitar financiación. Finalmente, las empresas estatales y privadas pueden ser beneficiarios del NBD.

Este relevamiento permite hacer dos observaciones. Primero que, por el momento, los BRICS no han financiado ningún proyecto solicitado por un país externo a su alianza, limitándose a financiarse proyectos entre sí. No se sabe si esto forma parte del proceso de consolidación hasta que pueda abrir sus préstamos en el futuro o si demuestra la naturaleza instrumental del banco para la autofinanciación. En todo caso, ha adoptado un procedimiento oficial para la admisión de nuevos miembros al banco, cuyos términos y condiciones están disponibles en su página web⁷⁹. El banco no está cerrado a la expansión, aunque por el momento no haya ampliado su membresía. Estas reglas de admisión tienen un condicionante muy interesante: en ningún caso la ampliación de miembros puede mermar el poder de voto de los miembros del BRICS, que deben seguir conservando la mayoría absoluta del poder de voto total (el 55% exactamente). Esto señala que el NBD busca ser una institución del BRICS: es posible expandirlo, pero ellos siempre serán los líderes del banco.

En segundo lugar, los países no tienen el mismo enfoque en cuanto a la entidad responsable de solicitar los préstamos. China solicita ayudas a nivel estatal exclusivamente, mientras Rusia lo hace mediante su gobierno nacional y sus empresas privadas. Similarmente, India favorece la vía estatal y los bancos. Brasil por su parte prefiere la vía local y las empresas estatales, mientras Sudáfrica solamente ha requerido ayuda mediante entidades financieras y empresas públicas y privadas. Resulta difícil saber porque existe esta diversidad de enfoques, pero resulta interesante resaltarla.

Áreas temáticas de los proyectos

Los proyectos apoyados por el NBD se centran en la financiación de infraestructura y desarrollo sustentable con un enfoque medioambiental. A partir de los treinta y cinco proyectos aprobados por el NBD al 2019, se pueden resumir las temáticas principales que han sido financiados:

⁷⁹ Ver: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf> Consulta: 08/05/2019

Tabla 3 Categorización temática de los proyectos financiados por el BRICS entre el 2016 y el 2019

Sustentabilidad y medioambiente (18)	Energías renovables (7)
	Energías limpias (4)
	Desarrollo sustentable (4)
	Infraestructura sustentable y desarrollo urbano (2)
	Protección medioambiental (1)
Infraestructura (16)	Transporte (9)
	Agua, saneamiento y protección contra inundaciones (3)
	Infraestructura urbana (2)
	Infraestructura social (1)
	Regadío y agricultura (1)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS

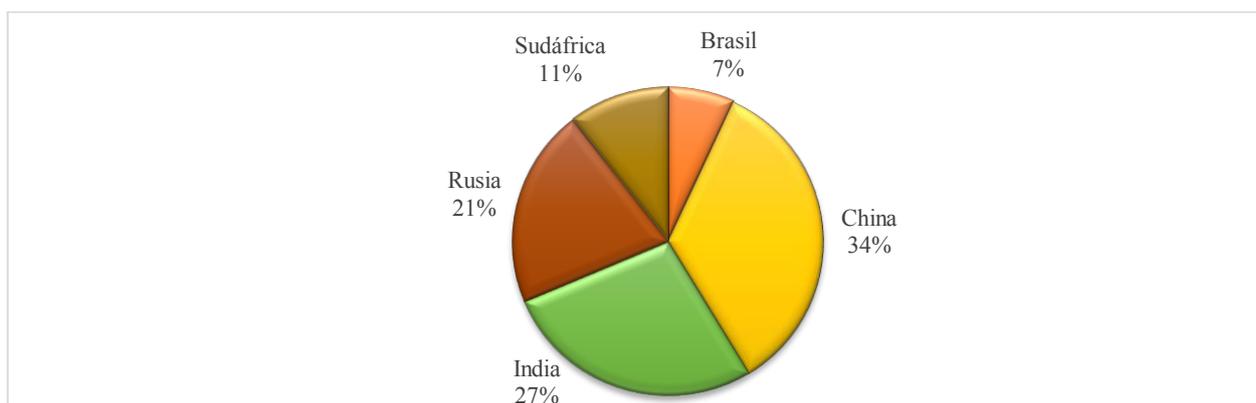
Los informes anuales del banco también hacen hincapié en la naturaleza de los proyectos aprobados, como el desarrollo de recursos hídricos y la mejora de suministro de agua a nivel local, la restauración de ecosistemas en crisis, o la asistencia a la industria para disminuir las emisiones de carbono. También se ha financiado un proyecto en Rusia para el desarrollo de un sistema judicial más efectivo y transparente (New Development Bank, 2017), que el NBD subsume bajo el rubro de infraestructura social. Los proyectos financiados son de índoles diversas y multisectoriales.

Montos otorgados

Tradicionalmente, los préstamos internacionales han sido otorgados en dólares estadounidenses, moneda oficial del NBD. Sin embargo, su tratado fundador prevé que los financiamientos pueden ser garantizados en la moneda local del país donde tiene lugar la operación (BRICS Leaders, 2014b). El banco busca proporcionar financiación en la moneda local siempre que sea posible con el propósito de proteger a los países prestatarios frente a la volatilidad monetaria. Esta medida resulta muy simbólica porque refleja la aplicación de uno de los objetivos del BRICS consistente en lograr la diversificación del sistema monetario global (BRIC Leaders, 2009). De hecho, se han pagado financiamientos en yuanes chinos y en rands sudafricanos, además de en dólares.

En cuanto a los montos otorgados, difieren según los países y los proyectos. El proyecto más caro jamás financiado fue por valor de 600 millones de dólares para la construcción de un aeropuerto en China, mientras el menos costoso fue por valor de 50 millones de dólares para la financiación de infraestructura y desarrollo urbano en un municipio brasileiro. A partir de los montos en todos los proyectos, se puede ilustrar la proporción de la ayuda que recibe cada país gracias al NBD.

Gráfico 11 Porcentaje de financiación del NBD recibida por cada país del BRICS 2016-2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS

Este gráfico muestra que China e India son los grandes beneficiarios de los préstamos del NBD, seguidos de Rusia. Brasil y Sudáfrica reciben ayudas residuales. Considerando que los aportes iniciales al banco fueron de exactamente 20% del total del fondo por país, y que uno de los compromisos de la entidad consiste en no permitir que un monto desproporcional de sus recursos sea utilizado a beneficio de ninguno de los miembros y garantizar una diversificación razonable en todas sus inversiones (New Development Bank, 2016), hay una desigualdad manifiesta en esta repartición. Si bien en términos de montos por proyecto esa regla es relativamente respetada, no es el caso en la suma de los préstamos por país.

El NBD es una entidad institucionalizada, con burocracia, reglas, y hasta sede y personal. Varios analistas reconocen que se trata de una fuente alternativa de flujos de crédito que busca favorecer la estabilidad financiera, el crecimiento y el desarrollo (Nassif et al., 2016). Busca contrarrestar las deficiencias funcionales de las instituciones financieras internacionales mostrando una actitud proactiva frente a la reforma que solicitan. Con esta institución, buscan valerse de su propia fortaleza económica para desarrollar soluciones frente a las grandes inversiones que deben hacer para solucionar sus infraestructuras subdesarrolladas y ante las cuales los canales de financiación existentes no logran responder (Lingxiao, Yao, Zexian, 2015). Representa un instrumento interesante cuya evolución habrá que ir examinando para determinar su funcionalidad concreta. Su fracaso o éxito podría ser la prueba de fuego de la institucionalización del BRICS y de su capacidad de contribuir al desarrollo y mejorar la gobernanza global (Nayyar, 2016).

1.2 El Acuerdo de Reservas de Contingencia

El ARC constituye el segundo pilar de la institucionalización material de los BRICS. Lanzado en el 2015 por un tratado de creación al mismo tiempo que el NBD, es un fondo monetario que contaba originalmente con 100 mil millones de dólares y del cual los miembros podían disponer para estimular

la liquidez en caso de crisis financiera (Abdenur, 2015b): se trataba de un fondo de reservas de emergencia (Wurde mann, 2018). El aportante principal fue China, con un aporte equivalente al 41% del total del fondo, seguido por India, Brasil y Rusia con un aporte igual entre sí de 18%. Finalmente, el aporte menor fue Sudáfrica con 5% del total. El ARC es auto-gestionado por los BRICS y tiene tres objetivos principales: prevenir las presiones reales o potenciales de corto plazo en la balanza de pago, proporcionar apoyo mutuo, y reforzar la estabilidad y la red mundial de seguridad financiera, complementando los acuerdos financieros y monetarios internacionales existentes (BRICS, 2014a). Brinda apoyo mediante instrumentos de liquidez y de precaución para responder a dichas presiones. Su gestión está a cargo de un Consejo de Administración, integrado por un representante de cada país. que toma decisiones por consenso.

La creación del fondo tuvo como propósito desafiar directamente al sistema financiero global y establecerse como contrincante al FMI y al Banco Mundial, conformándose como una plataforma alternativa de financiamiento al desarrollo y un mecanismo de inversiones en infraestructura y negocios, bases del desarrollo sustentable (Liu, 2016). El tratado de creación del ARC plantea la posibilidad de que otros países se unan al fondo. Demuestra su vocación inclusiva y de expansión hacia el Sur Global en un primer momento y, porque no, de alcance general a futuro. El ARC es uno de los elementos de institucionalización más concretos (Abdenur, 2015a), además de que puede fomentar significativamente la cooperación entre los BRICS (Stuenkel, 2013c). No obstante, es muy pequeño en comparación con el FMI (Biziwck, Cattaneo, Fryer, 2015) y otros acuerdos similares.

El ARC no ha demostrado tener mucho impacto en los hechos. Al 2018, se habla poco del mismo entre los académicos y en los medios de comunicación. No cuenta con una página web oficial como el NBD. El ARC tiene una función esencialmente simbólica, pero también exploratoria en el mundo de la institucionalización. Constituye una especie de red de seguridad financiera para contener presiones de liquidez de corto plazo (Qobo, Soko, 2015). Su evolución probablemente sea lenta y limitada, debido a su espectro de acción acotado que lo condena a jugar un papel menor en el sistema financiero global. No representa una ruptura significativa de la globalización financiera predominante que tanto critican discursivamente los BRICS (Biziwck, Cattaneo, Fryer, 2015). Según Wurde mann (2018), el ARC ya estaba condenado desde sus inicios por su propia razón de ser. En efecto, habría sido creado para compensar la frustración del BRICS por la no materialización de las reformas del FMI que habían sido prometidas y finalmente bloqueadas por EEUU hasta fines del 2015. Con el ARC, simplemente buscaron remediar a la subrepresentación de la que sufren en las instituciones globales establecidas.

El ARC tiene características muy similares al FMI, sobre todo respecto al sistema de distribución de cuotas que critican. La diferencia radicaría en que establece un sistema de voto más igualitario que no le otorga derecho de veto a ningún Estado. Estas similitudes le quitan legitimidad al ARC que no logra tener el alcance potencial del FMI, particularmente por sus objetivos económicos limitados. Carece de objetivos macroeconómicos y no contribuye a la gobernanza económica y monetaria global de manera trascendente. Su mandato queda relegado a una función complementaria de los acuerdos financieros preexistentes en el escenario internacional. Carece de personal propio, de oficinas, de capacidades de supervisión e investigación. Solamente se administra por un Consejo constituido por miembros designados políticamente, careciendo también de estructura ejecutiva independiente. No está formalmente institucionalizado y no tiene una personalidad jurídica propia. Todo ello debilita fuertemente la construcción de una identidad que sostenga su permanencia, relevancia y aceptación política. El ARC no sería más que un símbolo de la cooperación oportunista entre los BRICS.

Dicho eso, la creación de esta entidad de financiación por parte de este pequeño grupo de Estados con intereses similares para apoyar y secundar la estabilidad financiera en tiempos de crisis constituye un enfoque novedoso en las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, en su configuración actual, el ARC difícilmente podrá alcanzar una posición trascendente en la cooperación monetaria global, no siendo más que una alteración menor en el sistema de gobernanza económico mundial. Al igual que el NBD, habrá que ver hacia donde evoluciona. En resumen, el NBD es la única entidad realmente institucionalizada en la acepción tradicional del término, con un tratado de creación, una sede, personal propio, balances anuales, etc., tantos elementos de transparencia que permiten hacer un seguimiento del mismo. Existe formalmente y resulta accesible para todo aquel que le interese saber más del mismo. No sucede lo mismo con el ARC que no ha sido tan desarrollado por el BRICS y que termina siendo una creación relativamente oscura y de la cual se sabe poco.

2. La acción de los BRICS en los foros internacionales

La participación colectiva de los BRICS en los foros internacionales constituye una herramienta fundamental para consolidar su institucionalización ya que esas plataformas constituyen espacios necesarios para que las PE sean aceptadas por la comunidad internacional. Históricamente, los esfuerzos del mundo en desarrollo por cambiar el OI se dieron allí, donde trataron de modificar los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones, más allá de la simple transferencia de recursos (Krasner, 1985). El hecho de mostrar un frente común en los foros es una clara demostración de intenciones (Deciancio, 2016). Los BRICS consideran que la coordinación en el marco multilateral representa una de sus líneas principales de acción, como lo señala en sus declaraciones. En efecto, el

OI no puede ser multilateral si el poder y la influencia establecidos en las instituciones internacionales no reflejan la distribución real del poder (Chin, Thakur, 2010).

Este instrumento de acción se centra en las esferas de gobernanza económico-financiera y política, particularmente en el G20. También busca lograr reformas en el FMI y el CS (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2015b). Esta coordinación ha sido muy importante en la OMC para la concreción de la Ronda de Doha, como se observará en este capítulo. También han manifestado su intención de colaborar en la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, el PNUD, la Organización Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (BRICS Trade Ministers, 2012a, 2013a)⁸⁰. En este panorama, la ONU representa la universalidad, mientras que el G20 representa la eficiencia (Heinbecker, 2011). Por ese motivo, el análisis se centrará en estas dos entidades.

2.1 El G20

Antes de que el G20 se consolidara como el foro informal de discusión más importante del SI, el G7 era la plataforma dominante de la gobernanza mundial⁸¹. Este espacio de diálogo regular entre jefes de Estado buscaba favorecer la cooperación y la definición de objetivos comunes de naturaleza esencialmente económica. Durante varios años, el G7 reinó sin competencia en la cúpula del poder mundial. Con el pasar del tiempo y el auge de otras potencias, creció el descontento de estos nuevos actores que, a pesar de haber acumulado poder, no lograban ocupar un lugar decisivo en la mesa de la gobernanza global. En 1999, en el marco de las crisis financieras de Asia y México, Canadá propuso reunir a los ministros de finanzas del G7 con los de las PE para favorecer la estabilidad financiera internacional, y entablar un diálogo entre PE y PD. Este hito marcó el nacimiento del G20⁸², cuya consolidación culminó en el 2008 cuando se empezaron a reunir los jefes de estados y de gobierno de los miembros del G20 en el marco de la grave crisis financiera que azotaba las grandes economías.

Este hito marcó la transición del G7 al G20 como foro informal de gobernanza global y como transición hacia un mundo multipolar con representación del Sur Global en la principal mesa de

⁸⁰ No se pudieron encontrar elementos respecto de las modalidades prácticas de la cooperación con estas instituciones en los documentos en libre acceso del BRICS.

⁸¹ Creado en los años 70, se compone en la actualidad de Alemania, Canadá, EEUU, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido. Rusia se incorporó al grupo (convertido en G8) en 1997 pero fue suspendida indefinidamente en el 2014. Este grupo nació en un contexto de bipolaridad que dividía radicalmente la economía mundial entre capitalismo y comunismo, perdiendo su carácter antagónico con la disolución de la URSS y la posterior incorporación de Rusia al codiciado club. Históricamente, reunía a los ministros de economía de las grandes potencias del bloque liderado por EEUU.

⁸² Para Postel-Vinay (2011), el surgimiento del grupo en el OI respondió a una mezcla de azar y de necesidad, sin olvidar la arbitrariedad con la que fueron elegidos los miembros de este nuevo grupo. En efecto, el criterio de integración al grupo ha sido el de la “importancia sistémica”, un concepto de geometría variable y cuya aplicación es muy subjetiva.

negociación mundial (Schulz, 2015). Con este cambio de jerarquía política, el G20 ganó la importancia y la legitimidad necesarias para poder tomar decisiones económicas importantes⁸³. Si el G7 era un club occidental exclusivo, el G20 incluye a varios PED (Tella, 2017)⁸⁴. Se trata de un foro más minilateral que plurilateral en tanto reúne unas pocas potencias. Se basa en la idea de que cuantos menos países haya, más eficiencia se podría esperar. Constituye la dicotomía entre representativa y legitimidad *versus* eficiencia (Hajnal, 2014). Busca asegurar que todas las potencias del SI colaboren para resolver desafíos comunes en vez de confrontarse (Thakur, 2014)⁸⁵. En efecto, la globalización, y particularmente el desarrollo de las tecnologías de comunicación, han creado un mundo en el que los problemas son compartidos entre los actores del SI. La creación de un foro de discusión sin ambiciones legislativas ni normativa propia —y prácticamente sin rastros escritos y/o no accesibles para el público (Postel-Vinay, 2011)— lo convierte en una plataforma atractiva. Este espacio de concertación es mucho más igualitario que el CS, viciado por el derecho de veto.

El G20 simboliza perfectamente la influencia creciente de los BRICS —todos integrantes del foro— en la determinación del orden global para lograr sus metas de poder. Allí, pueden defender y promover los intereses y la agenda del Sur Global (Stuenkel, 2012b). Así como el G7 era un club occidental, el G20 es más inclusivo, legítimo y representativo de la diversidad de actores estatales del SI (Tella, 2017). Materializa lo que Narlikar (2013a) define como la tendencia de los poderes establecidos de usar estrategias integrativas con las nuevas potencias para ofrecerles un lugar en las mesas de decisión de los foros internacionales, trascendiendo las divisiones tradicionales entre Norte y Sur. La inclusión de las PE refleja el reconocimiento pragmático de que la estabilización de la economía global no puede ser lograda sin ellos. Esta integración resulta trascendente en el G20 donde no existe una jerarquía en la toma de decisiones, contrariamente, por ejemplo, al FMI con el sistema de votación y de cuotas. En el G20, pueden participar de igual a igual, apostando por el multilateralismo (Vezirgiannidou, 2013).

El G20 es una plataforma fundamental para los BRICS y uno de los primeros temas de agenda evocados en las declaraciones oficiales de los jefes de estado, quienes reconocen el rol central de este

⁸³ La legitimidad de la alianza depende en gran medida del valor que le atribuyan sus Estados miembros. Resulta difícil pensar que el G20 pueda tener legitimidad para todo el resto de los países del SI que no integran el club. La legitimidad siempre es relativa y subjetiva.

⁸⁴ Lo que señala la constitución del G20 es que el mundo ya no puede pensar en términos de división neta entre Norte y Sur, que las nuevas potencias son países que son a la vez ricos y pobres, afectados por grandes desigualdades internas que no se encuentran en las economías maduras. El desafío del G20 es integrar este parámetro (Postel-Vinay, 2011), adaptándose a la mutación del SI hacia un modelo que se dirige más hacia el multilateralismo y un mayor reparto de las responsabilidades internacionales entre la pluralidad de actores que integran la gobernanza global.

⁸⁵ Al 2019, el G20 está compuesto por diecinueve países y la Unión Europea: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, EEUU, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

foro en la gestión de la crisis financiera mundial. Resaltan su importancia en la cooperación, coordinación y el diálogo político en relación a los asuntos financieros y económicos internacionales (BRICS Leaders, 2009). La participación conjunta de los BRICS en el foro se concreta a través del intercambio de enfoques para profundizar y reforzar la arquitectura económica y financiera internacional y así lograr un crecimiento inclusivo, equilibrado, sustentable y fuerte. Sin embargo, por la informalidad de este grupo y por la escasa documentación de acceso público, resulta difícil conocer los contenidos de las intervenciones de los BRICS en el ámbito del G20. Los únicos elementos de análisis encontrados se encuentran en su producción documental que da fe de esta voluntad de cooperar en el G20, por ejemplo, frente a las tendencias comerciales mundiales negativas en el marco de la crisis (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2011a) o subrayando la importancia de la coordinación del BRICS en el G20 (BRICS Trade Ministers, 2015b; 2016).

Los BRICS han tomado por costumbre organizar reuniones preparatorias al margen del G20 para coordinarse y adoptar posiciones comunes sobre los grandes temas que se debaten en cada cumbre. Desde el 2012, los líderes emiten notas de prensa que dan cuenta de los puntos de acuerdo alcanzados y de los enfoques, expectativas y propuestas que tienen respecto del foro. La coalición considera que este proceso de consultas informales preliminares contribuye a lograr una coordinación más estrecha en las cuestiones de interés mutuo para sus economías (BRICS Leaders, 2012b). Manifiestan haber construido una cooperación intra-BRICS basada en la apertura y la inclusión, particularmente en el ámbito financiero, buscando establecer y consolidar una colaboración económica de largo plazo (2014c). Los grandes temas de acuerdo que se pueden relevar en las diferentes notas se estructuran entorno a cuatro grandes temas (2012a, 2013b, 2014c, 2015c, 2016a, 2017a):

- La reforma de la arquitectura financiera internacional. Los BRICS quieren darle mayor influencia y representación al mundo en desarrollo en las instituciones económicas y financieras internacionales, particularmente en el BM y en el FMI donde piden una reforma institucional y el aumento de las contribuciones. Con carácter más general, quieren construir una economía mundial inclusiva, equilibrada y abierta que tenga un entorno propicio para el desarrollo del Sur Global. También abocan por el fortalecimiento de las políticas monetarias y la diversificación del sistema monetario.
- La crisis financiera y la recuperación de los mercados. Hacen hincapié en los riesgos a la estabilidad financiera y económica global, la situación de volatilidad de capitales y de los mercados financieros, y la necesidad de promover la demanda global y la confianza de mercado.

- El desarrollo sustentable y el cambio climático. El BRICS pide el establecimiento de un OI justo e igualitario, basado en el derecho internacional que promueva el desarrollo sustentable y el crecimiento global. Exigen la implementación de los ODS y del Acuerdo de París
- La cooperación entre los BRICS. Quieren promover la cooperación en materia económica y comercial. Ponen el acento en su coordinación en la Ronda de Desarrollo de Doha en la OMC, pero también en la creación del NBD y del ARC, sus herramientas de cooperación financiera.

En términos generales, la acción de la coalición en el G20 se adecúa a los temas de la agenda colectiva relevada en el capítulo anterior. Hay una coherencia entre el discurso y la acción, al menos en su vertiente manifiesta. Esto no significa que no haya desacuerdos entre los socios a la hora de negociar. Tampoco demuestra nada sobre su acción individual, más allá de una declaración de intenciones que reitera sus objetivos declarados. Para Stuenkel (2012b), aunque los BRICS no hayan logrado controlar la agenda del G20, pudieron influenciarla de manera significativa. El Parlamento Europeo (2011) señala que los BRICS utilizan tres herramientas principales para influenciar el G20. En primer lugar, buscan influir en la definición de la agenda: impulsaron nuevos debates y problemáticas en la mesa del G20, tanto a nivel de la coalición como individual. Esto permitió por ejemplo promover la reforma del FMI. En segundo lugar, promueven un cambio en los términos de debate sobre ciertas cuestiones fundamentales, particularmente sobre el control de capitales en el FMI. Finalmente, optan por bloquear las negociaciones cuando están en desacuerdo con la mayoría dominante. Esta situación sucedió con las negociaciones sobre el clima especialmente. Además, cabe resaltar que el G20 le da a Brasil, India y Sudáfrica cierto poder de veto del que carecen en el CS.

Puntualmente, el BRICS logró una acción concreta que en el 2014 al impedir la exclusión de Rusia del G20, al tiempo que fue suspendido del G8 tras la anexión de Crimea (Lipton, 2017). Este apoyo aparece claramente en una declaración de los ministros de asuntos exteriores (BRICS Ministers of Foreign Affairs, 2014a) donde expresan su gran preocupación frente a la amenaza de exclusión de Rusia. Argumentan que ningún país puede ser excluido por voluntad de unos pocos miembros del foro y que la custodia del G20 recae en todos los miembros por igual. Esta iniciativa resulta muy interesante porque marca la solidaridad fundamental entre los miembros de la coalición que busca limitar las acciones hegemónicas de Occidente en la gobernanza global. Asimismo, pone el acento en el carácter igualitario y multilateral del G20 frente al autoritarismo del G8 —ahora G7, defendiendo la integridad y legitimidad del foro como único ámbito de coordinación representativo del SI.

2.2 La Organización de Naciones Unidas

El objetivo principal de la ONU consiste en mantener la paz y la seguridad internacional (ONU, 1945: art. 1.1), responsabilidad primordialmente a cargo del todopoderoso CS (Thakur, 2012). Sus miembros permanentes (China, EEUU, Francia, Reino Unido y Rusia) son los líderes *de facto* del SI al ser los únicos actores investidos del poder de vetar la toma de grandes decisiones internacionales. En un mundo esencialmente anárquico, este poder exclusivo es lo más parecido a una autoridad superior que regule las interacciones de los demás actores del sistema⁸⁶. Para la coalición, la ONU constituye la organización multilateral universal por excelencia que busca construir un futuro mejor para la comunidad internacional a través de la promoción del desarrollo global y los derechos humanos (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a). Los BRICS encuentran un terreno común de entendimiento diplomático en las Naciones Unidas (Ferdinand, 2014). Según Rusia, los BRICS tienen allí un alto nivel de interacción, caracterizado por la coincidencia o cercanía de posiciones en un gran espectro de temas de la agenda internacional (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2011a). Así, tienen grandes expectativas acerca de la importancia de la organización, la cual sería la única entidad válida para garantizar el multilateralismo. La ONU constituye así el mecanismo más efectivo para poner ciertas limitaciones al unilateralismo estadounidense. No es la herramienta perfecta, pero le permite a los PED criticar al hegemón y frenar sus excesos (Wang, J. 2015).

2.2.1 Los BRICS y la reforma de la ONU

La necesidad de reformar la ONU lleva varios años debatiéndose, particularmente entre los países que buscan tener más influencia en la toma de decisiones en la institución. Fundamentalmente, la reforma tiene que ver con dos temas: el CS y el funcionamiento de la organización. En efecto, el modelo vigente fue ideado por unos pocos⁸⁷ y la apariencia de construcción colectiva es una falacia.

La reforma del Consejo de Seguridad

La reforma del CS depende más de una deconstrucción del fundamento conceptual de esta institución que de la adición de nuevos miembros, propuesta esencial impulsada por los partidarios de las reformas. El CS está compuesto por cinco miembros permanentes y diez miembros temporales.

⁸⁶ Este beneficio del llamado G5 es lo que Organski (1968) llama el poder negativo, i.e. la capacidad de un Estado de impedirle a otro Estado tomar acciones que considera indeseables y/o que interfieran seriamente en sus asuntos internos. A nivel internacional, el poder de los Estados es principalmente negativo y condiciona el rango de acción de las instituciones internacionales en donde el ejercicio de este poder negativo es capital para las negociaciones. Así, los cinco Estados que integran el CS son los que más poder negativo tienen, ya que cualquier decisión u opinión negativa que emitan constriñe al resto de los países del sistema internacional. Es el motivo principal por el cual la reforma del CS es tan resistida por sus miembros actuales y tan deseado por sus miembros potenciales.

⁸⁷ Según Iqbal y De Araujo (2015), los miembros permanentes del CS solamente son los ganadores de la Segunda Guerra Mundial y son los monarcas virtuales del SI a pesar de los cambios trascendentales del SI desde 1945.

La última reforma en su composición fue llevada adelante en 1963, con la ampliación de los temporales de seis a diez⁸⁸. Hace tiempo que su ampliación se hace necesaria para reflejar los inmensos cambios dentro del SI y de las áreas de influencia regionales⁸⁹. Los candidatos principales a la membresía permanente son Alemania, Brasil, India y Japón, quienes no logran tener ni suficiente peso ni apoyo para lograr la reforma (De Villepin, Thual, 2009). Tanto la composición como el derecho de veto son un anacronismo que no reflejan en absoluto la realidad de un SI tendiente a la multipolaridad. Sin embargo, la oposición de los cinco miembros permanentes del Consejo es tal que parece imposible lograr el cambio. En efecto, su derecho de veto es un mecanismo para proteger sus intereses y fijar estructuralmente las asimetrías de poder (Finnemore, 2011), dificultando los cambios en la estructura sistémica. Estos países están muy poco dispuestos a hacer compromisos ya que no quieren ceder ni un atisbo de influencia. En definitiva, el individualismo es la clave de lectura del SI.

Las grandes regiones tampoco se ponen de acuerdo respecto de los candidatos idóneos para integrarlo. Los BRICS no son la excepción y es precisamente de uno de los temas que generan mayor divergencia entre sus miembros, debilitando la credibilidad y eficiencia de la coalición. China y Rusia integran el CS, mientras Brasil e India aspiran a la membresía desde hace varios años. Sudáfrica tampoco se queda atrás con sus reclamos, pero ha sido más discreta en la manifestación de sus intenciones. La candidatura de Brasil e India ha sido apoyada por Rusia y China desde los inicios de la coalición (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2008). Sin embargo, este apoyo siempre fue relativo porque se refería a la búsqueda de estos países por jugar un papel mayor, sin dejar rastro escrito de apoyo a su candidatura a la membresía permanente (BRICS Leaders, 2009; BRICS Foreign Affairs Ministers, 2008; 2015b; 2017). Es una suerte de apoyo indirecto que no compromete demasiado a China y Rusia. En efecto, resulta muy difícil que apoyen una iniciativa que puede limitar su poder de veto o extender ese poder a otros países (Llenderroza, 2014).

Brasil propone ampliar la membresía permanente y eliminar al mismo tiempo el derecho de veto. Esta propuesta es superadora y plantea un nuevo modelo de gobernanza global. Con una reforma de estas características, se eliminaría la discriminación natural que genera la propia existencia de ese derecho (Ho Chun, 2013). Rusia y China se oponen a esta posibilidad que disminuiría su poder ya que por su escaso poder blando y reputación se benefician de una plataforma como el CS que les

⁸⁸ También fue reformado en 1971 para incluir a la República Popular de China en lugar de la República de China. Este cambio que tuvo un impacto político fuerte no se puede calificar sin embargo de cambio estructural. Es una suerte de cambio de titularidad.

⁸⁹ Resulta sumamente ilustrativo pensar que la composición original del Consejo de Seguridad fue justificada por dos argumentos: 1) estos Estados eran los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, y 2) representaban más de la mitad de la población mundial, particularmente gracias a sus imperios coloniales. Con los inmensos cambios sucedidos entre 1945 y 2019, fecha de redacción de este análisis, estos motivos resultan absolutamente arcaicos, además de reflejar impunemente un modelo de estructura del sistema internacional que es condenable y que fomenta la desigualdad entre los Estados.

permite demostrar que la búsqueda de sus intereses nacionales está integrada en las normas de conducta de la coexistencia aceptadas a nivel global (Odgaard, Daojing, 2015).

La reforma estructural de la Organización

La ONU es una institución muy burocrática, con procesos de decisión ineficientemente lentos a la hora de resolver cuestiones urgentes o desbloquear fondos para las acciones y operaciones (De Villepin, Thual, 2009). Hay cantidad de personal contratado directa o indirectamente y la movilización de recursos humanos y económicos resulta sumamente compleja. Esta situación inhibe a los Estados a la hora de proponer el debate de ciertas cuestiones en el marco de la organización y ha propiciado la creación de alianzas e instituciones a nivel regional. La reestructuración del poder ejecutivo de la institución es más que una cuestión de redistribución del poder: se trata de relativizar las representaciones geopolíticas dominantes —es decir las occidentales— y la manera en que conciben la universalidad (Postel-Vinay, 2011). Los BRICS consideran que este aspecto de la reforma es indispensable. Están comprometidos en intensificar el diálogo entre ellos, particularmente en materia de administración y de presupuesto de la ONU, para reforzar y preservar el carácter eminentemente estatal de la organización. Quieren que la ONU sea más efectiva y eficiente en la implementación de los mandatos que le incumben (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2018a).

2.2.2 La acción conjunta de los BRICS en la ONU

Los BRICS han actuado de manera conjunta ante el CS y la AG. Sin embargo, estas acciones no se pueden calificar de grandes éxitos diplomáticos ya que revelaron más divergencias que puntos de acuerdo. Se puede hacer un repaso de los momentos principales de este accionar común.

Acción ante el Consejo de Seguridad

La primera acción concreta de los BRICS ante el CS tuvo lugar en el 2011, año en el que los cinco miembros de la coalición estaban representados en el CS: Brasil, India y Sudáfrica compartían la membresía temporaria al mismo tiempo, ocasión ideal para demostrar su capacidad de influencia. Su primer objetivo diplomático común se vinculó con la situación en Siria y Libia, posición manifestada en un comunicado de prensa emitido por Rusia donde expresaban su decisión de mantener una unidad de enfoques sobre la cuestión siria ante el CS. Defendían una postura neutral, recusando el uso excesivo de las sanciones por parte de la ONU y apelando a la resolución pacífica e interna del conflicto con la participación proactiva del gobierno sirio. Se oponían al intervencionismo económico-militar defendido por varios miembros del CS y favorecían el respeto de la soberanía. Respecto de la situación libia, solo se expresa la posición de Rusia, dando a suponer que la coalición no logró ponerse de acuerdo en ese punto específico. Rusia consideraba que el CS debía garantizar la

seguridad en el contexto post-resolución del conflicto por ser el único órgano legitimado para tratar estos asuntos, pidiendo no obstante un control de las sanciones del CS para evitar abusos en el uso de los mismos. Esta afirmación es la de un miembro permanente del CS que reafirma la importancia del club exclusivo al cual pertenece (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2011a)⁹⁰.

Esta posición fue reafirmada por un segundo comunicado emitido esta vez en nombre de todos los BRICS, donde trataban la situación en Siria, Libia y Yemen, así como el conflicto palestino-israelí y la situación nuclear iraní. Todas las soluciones propuestas por la coalición apelaban a la no interferencia extranjera, la defensa de la soberanía, el diálogo y la utilización de la diplomacia para la resolución de los conflictos, condenando sistemáticamente la utilización de la violencia⁹¹ (ibíd., 2011b). Similarmente, en el 2013, los ministros de asuntos exteriores daban cuenta de la continuidad del diálogo sobre estos temas, particularmente sobre Siria y el proceso de paz en Medio Oriente y la necesidad de la resolución pacífica de los conflictos en la región (ibíd., 2013). En el 2015 siguieron defendiendo esta postura, oponiéndose a la voluntad de los demás miembros del CS (EEUU, Francia, Reino Unido) que exigían una intervención militar en Siria (ibíd., 2015a). Según De Coning (2015), este bloqueo efectivo de la política occidental en Medio Oriente le permitió al BRICS señalar que se había producido un cambio en el orden global, manifestado en el hecho de que Occidente ya no podía actuar unilateralmente e implementar soluciones a las crisis globales sin tomar en cuenta las posiciones de las demás potencias, incluyendo a los BRICS.

Acción ante la Asamblea General

La acción colectiva de los BRICS ante la AG tampoco fue muy exitosa. La concertación entre ellos no resulta tan sencilla como quisieran, por más que hayan considerado la posibilidad de darse apoyo mutuo en las iniciativas de los unos y de los otros ante la AG (BRICS Foreign Ministers,

⁹⁰ Se puede suponer que Brasil, India y Sudáfrica no comparten necesariamente esta visión que perjudica sus intereses. En efecto, no pueden apoyar una institución cuya estructura los pone en una situación de desigualdad en el escenario internacional y los relega a una posición inferior en la pirámide del poder respecto de las grandes cuestiones de paz y seguridad internacional. El hecho de que Rusia recalque la importancia de controlar el uso de las sanciones probablemente sea una suerte de premio de consolación para compensar la injusticia estructural del CS hacia todos los aspirantes al poder que no son miembros permanentes, intentando limar asperezas y limitar el descontento endémico de los socios del BRICS.

⁹¹ Respecto de Siria, consideran que la única manera aceptable manera de resolver la crisis interna es a través de negociaciones pacíficas entre los actores involucrados, descartando cualquier tipo de interferencia o intervención extranjera. En cuanto a Libia, expresan la necesidad de que el conflicto se resuelva internamente y que la situación de reconstrucción posterior al conflicto sea monitoreada por el Consejo de Seguridad y una misión de Naciones Unidas ad hoc. En especial, manifiestan el deseo de los BRICS de hacer contribuciones significativas para construir un país libre, democrático y estable que pueda desarrollarse plenamente. Finalmente, respecto de Yemen, valoran que la transición de poder sea pacífica, así como la posición constructiva de las partes involucradas en el conflicto, con un enfoque basado en el diálogo entre las autoridades y la oposición, modelo que puede servir de ejemplo para otros países de la región. Respecto del conflicto palestino-israelí, apelan a la reapertura de las negociaciones para la conformación de un Estado Palestino independiente, viable y contiguo, con plena soberanía. Respecto de Irán y de su programa nuclear, piden que la cuestión se resuelva únicamente a través de medios políticos y diplomáticos, estableciendo diálogo entre las partes interesadas. Consideran que la imposición de nuevas sanciones unilaterales contra Irán es improductiva y solo agrava la situación.

2015b). Esta manera de expresar una mera posibilidad de apoyarse mutuamente resulta muy ilustrativa de la dificultad que tienen a la hora de consolidar su alianza en los principales escenarios de gobernanza global. Para que el resto de la comunidad internacional los tome en serio, deben dar muestras concretas de unidad, ya que la política internacional consiste en un juego de apariencias que no hay que desmerecer. En el 2015 por primera vez (y por lo que se pudo relevar, por última también) los BRICS emitieron una declaración conjunta de trabajo reflejando su postura sobre las negociaciones en torno a la Convención sobre armas biológicas en la AG (ibíd., 2015a).

2.3 La Organización Mundial de Comercio y la Ronda de Doha

2.3.1 La Ronda de Doha

La fallida Ronda de Doha en la OMC fue un ciclo de negociaciones que se extendió del 2001 al 2016. Buscaba disminuir sustancialmente las barreras comerciales, contribuir al desarrollo de las naciones más pobres y enfrentar las problemáticas más delicadas y no resueltas de las rondas anteriores. Con su objetivo desarrollista, la RD era distinta de las anteriores (Van Dijck, Faber, 2006a) al promover una agenda para el desarrollo en el ámbito del comercio internacional. Sin embargo, la incapacidad de los Estados de lograr un acuerdo sobre esta ambiciosa agenda perjudicó notoriamente la credibilidad del sistema comercial multilateral y de la OMC. En efecto, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y la OMC han sido los foros para consensuar los marcos comerciales básicos del SI. Durante años, las PD dominaron las negociaciones comerciales y los PED no pudieron beneficiarse de este complejo sistema por falta de recursos, de conocimientos técnicos y de infraestructura institucional adecuada (Efstathopoulos, 2015).

El surgimiento de las PE del Sur Global como actores decisivos del SI replanteó las reglas de las negociaciones comerciales. En este contexto, los BRICS decidieron implicarse plenamente en las negociaciones de la OMC para defender sus intereses y los del mundo en desarrollo al cual aspiran representar. Era la ocasión idónea para desplegar su poder e influencia, aunque su participación disonante no logró los resultados esperados. La RD entró en un círculo vicioso en el cual ningún país, ni del Norte ni del Sur, estaba dispuesto a ceder en sus reivindicaciones, impidiendo cualquier consenso, requisito imperativo de las negociaciones en la OMC. La organización se estancó en la RD debido al exceso de cuestiones planteadas y por su gran complejidad técnica (Van Dijck, Faber, 2006a). Históricamente, la OMC adoptó medidas destinadas a fomentar el desarrollo de los PED con

las disposiciones de trato especial y diferenciado (TED), que confieren a los PED derechos especiales y permiten a los demás miembros otorgar a esos países un trato más favorable⁹².

El TED reconoce que la integración de los PED en el SMC es limitada a causa de sus debilidades estructurales (instituciones, infraestructura, políticas domésticas) —esencia del subdesarrollo— que requieren tiempo y asistencia técnica para su implementación (Michalopoulos, 2014). Si estas medidas están diseñadas para proteger y salvaguardar los intereses de los Estados más débiles, estos enfrentan grandes obstáculos vinculados a su limitada capacidad de utilizar plenamente el sistema de la OMC por falta de recursos y de experiencia (Fung et. al, 2010)⁹³. Además, las disposiciones conceden excepciones y derechos insostenibles a largo plazo. Si inicialmente los PED las acogieron positivamente, en la actualidad sostienen que han sido ampliamente inefectivas, cristalizando la posición de los PED en la OMC⁹⁴. En vez de crear medidas específicas, conviene reformar el sistema para que se base en una idiosincrasia igualitaria e inclusiva, convirtiendo la excepción en regla.

2.3.2 Los BRICS: grandes actores de la Ronda de Doha

Los BRICS le dan una gran importancia a la OMC y a la RD. En sus declaraciones, resaltan la importancia del SMC materializado en la OMC para brindar un ámbito abierto, estable, igualitario y no discriminatorio para el comercio internacional. Quieren crear un marco institucional para desarrollar medidas concretas a favor de la cooperación económica entre los BRICS y con el resto del mundo en desarrollo. Sugieren que la OMC desarrolle sus reglas y su estructura para responder positivamente a las preocupaciones e intereses de los PED (BRICS Leaders, 2010). Los BRICS han reiterado regularmente su preocupación por el impasse de la RD (BRICS Trade Ministers, 2011), llamando a la reactivación de las negociaciones para lograr un acuerdo que satisfaga a todas las partes

⁹² Este sistema toma en cuenta la disparidad entre los miembros de la organización y la desigualdad del comercio internacional para favorecer las oportunidades comerciales de los PED, confiriéndoles derechos especiales para favorecer su desarrollo. Estas disposiciones incluyen la cláusula de habilitación y el sistema generalizado de preferencias. La Declaración Ministerial de Doha apuntó al desarrollo de las mismas pautando que *‘se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas’* (OMC, 2001: párr.44). Vide OMC: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief17_s.htm Consulta: 13/12/16

⁹³ En efecto, la premisa fundamental del TED es que los PED están desaventajados en su participación en el comercio internacional y que los acuerdos multilaterales deben tener en cuenta esta debilidad para definir sus derechos y obligaciones. El TED es un sistema preferencial que por definición es discriminatorio – por más que sea discriminación positiva – que alimenta el enfrentamiento entre PD y PED y cuya premisa es que la liberalización del comercio *per se* no promueve el desarrollo. Así, la protección de los mercados domésticos y los accesos preferenciales a los mercados eran pensados como instrumentos poderosos para el desarrollo de los PED (Van Dijck, Faber, 2006b), idea confirmada por la Declaración de Doha que subraya la importancia del TED como *“parte integrante de todos los elementos de las negociaciones (...) de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo”* (OMC, 2001: párr.14).

⁹⁴ En efecto, critican que los períodos de transición demasiado cortos para poder ajustarse a los requisitos de los acuerdos de la OMC y que la asistencia técnica que había sido prometida era insuficiente y poco sistemática como para reforzar su capacidad para cumplir con sus obligaciones comerciales (Neumayer, 1999).

interesadas, resaltando la responsabilidad compartida de todos los miembros de la OMC en este proceso (ibíd., 2015a). De hecho, una de las estrategias que plantearon fue reforzar su colaboración en la OMC para asegurar resultados equilibrados en las negociaciones (2013a). Sin embargo, los BRICS modificaron su estrategia en el último tiempo. En el comunicado oficial de la cumbre de Goa, ni siquiera se menciona la OMC, contrariamente a lo que había sucedido en las anteriores cumbres (BRICS Leaders, 2016a). Esta evolución muestra que el entusiasmo de los BRICS por la RD fue declinando a medida que el propio proceso fue decayendo⁹⁵.

La RD ha sido un terreno de experimentación para la institucionalización material de los BRICS, quienes mostraron unidad y cohesión en materia comercial y económica, punto fuerte de estos gigantes económicos regionales. Esta ronda fue uno de los mejores ejemplos de cohesión política, coordinación de intereses y propuestas conjuntas en los foros internacionales por parte de los BRICS (Thorstensen, Machado, 2014a), mostrando su fuerza de negociación colectiva. Marcó el impacto creciente de la influencia de los BRICS en las negociaciones comerciales y actualmente, son percibidos como pares de las PD, participando regularmente en las reuniones de alto nivel de la OMC⁹⁶. Los BRICS salieron reforzados de la RD: supieron utilizar su poder para afirmarse como jugadores esenciales en la OMC. Influenciaron las negociaciones y lograron que los procesos de toma de decisiones se adapten y modifiquen en base a sus intereses y necesidades.

Así, la coalición abrió la posibilidad de crear un SMC más pluralista, eficiente, equitativo y representativo del nuevo equilibrio del poder económico mundial, gracias a la elaboración de políticas económicas y comerciales, y de estrategias desarrollistas concretas, a pesar de las divergencias de sus modelos de desarrollo y de crecimiento. Indudablemente, esta diversidad limitó el potencial de coordinación entre los miembros del BRICS, aunque se puede relevar una convergencia en materia de agricultura y en la fuerte oposición ante la inclusión de nuevos temas de negociación en la RD (Thorstensen, Machado, 2014). Así, la RD refleja la diversificación del SI gracias al surgimiento de subsistemas provenientes de la periferia y de una élite de PED capaces de participar activamente en la OMC (Efstathopoulos, 2012).

⁹⁵ Este ‘punto final’ había sido precedido tres días antes por el comunicado oficial de los ministros de comercio que mencionaba la urgencia de terminar de negociar la RD, haciendo un llamado a la solidaridad de todos los miembros de la OMC para asegurar el desarrollo de todos los países. Se tomó la decisión a nivel intergubernamental – y ya no interministerial – de evitar la mención a la OMC y a la RD, modificación que se considera justificada por el contexto de frustración de las negociaciones y el cambio de postura estratégica de los BRICS frente a la inflexibilidad de los PD.

⁹⁶ En las rondas de negociaciones anteriores de la OMC, los países del Sur Global se veían limitados a un rol secundario de influencia. Los países dominantes de la OMC (EEUU y la UE) les presentaban acuerdos pre-negociados frente a los cuales poco podían proponer. En la actualidad, llegar a un acuerdo sin el consentimiento de las potencias emergentes es sencillamente inconcebible (Efstathopoulos, 2015).

Esta parte ha permitido ver que el proceso de institucionalización del BRICS es una realidad indiscutible. Han logrado constituir un modelo de funcionamiento propio, desarrollar una agenda de coalición, plantear objetivos internacionales, así como crear instituciones propias y participar como alianza en los foros globales. Si bien existe una coincidencia entre el discurso y el accionar de la coalición, la misma no se caracteriza por su eficiencia y sus resultados concretos. Tienen la capacidad de consensuarse discursivamente, pero la puesta en práctica de sus intenciones declaradas resulta un ejercicio excesivamente complejo. ¿Cuáles serán los motivos por los que no logran ser consistentes en la consecución de sus intereses comunes? En la siguiente parte, se verán los principales obstáculos que explican, en parte, estos limitantes perjudiciales para la institucionalización.

TERCERA PARTE – Obstáculos a la institucionalización: Estados miembros y coaliciones superpuestas

En las dos primeras partes del presente trabajo, se puso en evidencia que el BRICS era una coalición con características de institucionalización. Es innegable que se trata de una alianza internacional, aunque todavía no logra ser un actor decisivo. Por ello, en esta última sección se relevarán los factores que obstaculizan las intenciones declaradas del BRICS para comprender que sus miembros constituyen las principales trabas al éxito de la coalición

Capítulo 7 – La incidencia individual de los miembros en la institucionalización

La institucionalización del BRICS está encaminada, gracias a la apertura de la agenda temática, la creación de entidades propias y el desarrollo progresivo de una identidad que permite la defensa de intereses colectivos internacionales específicos. Sin embargo, el presente trabajo busca descifrar las intenciones subyacentes de sus miembros en este proceso. En efecto, los Estados no tienen la voluntad genuina de cooperar en las RRII. Al contrario, están movidos por la consecución de sus intereses individuales. Según Morgenthau (1948), el deseo de dominación constituye un elemento constitutivo de todas las asociaciones humanas. Detrás de cualquier Estado se halla un gobierno compuesto por individuos que intentan avanzar sus propios intereses políticos para mantenerse en el poder, más allá del bienestar, de la perennidad nacional y de los objetivos internacionales superiores.

Las alianzas internacionales no sean creaciones naturales. Por el contrario, suelen ser forzadas y tienden a responder a un interés puntual y concreto, salvo que estén compuestas por la mayoría de los Estados del SI —como es el caso de la ONU y de sus instituciones especializadas. Por ende, por más que el BRICS parezca una alianza institucionalizada y funcional, se pretende indagar en lo que se juega detrás de escena. Efectivamente, varios factores contradicen las credenciales de la coalición, desarmando su dialéctica solidaria e inclusiva, favorable a la multipolaridad y a un equilibrio de poder más equitativo e igualitario. En términos generales, las negociaciones llevadas adelante por las PE no

proponen una visión alternativa clara del orden global ni un deseo radical de reformar el orden vigente. Por ello, su emergencia no plantea una amenaza directa o inmediata sobre el SI. El problema radica en la falta de compromiso de estas potencias respecto del suministro de bienes públicos que imploca la posición de superioridad en la jerarquía de poder (Narlikar, 2013a).

Este capítulo busca determinar la incidencia de los miembros de la coalición en este proceso. Más allá de la consecución de intereses colectivos como coalición, los miembros del BRICS se esmeran por promover sus intereses individuales. Tienen capacidades muy diferentes y cada uno tiene la posibilidad de influenciar a nivel global en diversos niveles y grados (Tella, 2017). Se abordarán los obstáculos a la institucionalización en base a dos ejes principales. Primero, por el binomio formado por China y Rusia., miembros permanentes del CS con intereses nacionales que exceden la agenda común de la coalición. Luego, se examinará el trio Brasil, India y Sudáfrica, quienes, por sus características de poder, son los únicos países de la coalición que se pueden categorizar estrictamente como PE. Esto genera sus propias complejidades. Esta división analítica es utilizada por algunos autores que ven que Brasil, India y Sudáfrica tienen más puntos en común —son democracias liberales con historias de colonialismo que enfrentan desafíos socioeconómicos domésticos similares, además de compartir objetivos de política exterior (Mandrup, Smith, 2015).

1. Los intereses superiores de China y de Rusia

Considerando su gran poder y su independencia en el manejo de sus asuntos, ¿por qué Rusia y China formarían una alianza con otros Estados? ¿Por qué no enfrentar la hegemonía unilateralmente? En la época posterior a la Guerra Fría, las grandes democracias han señalado a Rusia y a China como las potencias problemáticas que no encajan en el grupo tradicional de las PD (Deng, 2008). Lo que molesta de estos países es que no se amoldan a los valores occidentales de gobernanza global, lo cual genera una gran oposición por parte de la élite de poder global. Además, se teme que busquen restaurar su poder imperial (Lipton, 2017). Rusia y China tienen una asociación estratégica basada en el compromiso mutuo que tiene contra Occidente y EEUU: son aliados naturales por su marginalización por la élite de poder occidental. Mientras China constituye la próxima superpotencia, Rusia es una ex superpotencia (Parlamento Europeo, 2012). Su estatuto mutuo de parias del sistema los ha llevado a asociarse con cierta naturalidad. Su asociación es particularmente importante a nivel de la seguridad al apoyarse mutuamente. Ambos consideran que la multipolaridad es el antídoto contra el unilateralismo de EEUU y la discriminación occidental en su contra (Deng, 2008).

En el capítulo 5, se adelantaba que el BRICS era una alianza basada en la solidaridad ideológica, tendencia de los Estados con características similares de preferir unirse el uno con el otro antes que aliarse con países con características domésticas diferentes. Este tipo de alianzas suelen reunir a un grupo de países que comparten rasgos políticos, culturas o de otra naturaleza. La hipótesis de la solidaridad ideológica implica que cuanto más similares sean dos o más Estados, más probabilidades existen de que se alíen al constituir una manera de defender sus propios principios políticos y de evitar confrontaciones. Así, los Estados con sistemas domésticos similares son aliados naturales. Este alineamiento puede legitimar un régimen con mala reputación al demostrar su pertenencia a un movimiento amplio y popular (Walt, 1987). Este incentivo se aplica al caso de China y de Rusia, quienes podrían encontrar su interés principal por la reputación positiva que genera la coalición.

Esto permite entender que su alianza junto a India, Brasil y Sudáfrica responde a una necesidad: les permite conformar una fuerza colectiva suficiente para enfrentarse a la hegemonía de manera pacífica y diplomática, sin perturbar la estructura fundamental del *statu quo*. Según Paul (2005), estas potencias tienen una relación estrecha con EEUU a través de flujos comerciales y de inversiones que inhiben cualquier competencia militar. No pondrían en riesgo sus economías con estrategias agresivas. Probablemente la trascendencia de la interdependencia característica del SI del siglo veintiuno radique en que los vínculos interestatales son tan profundos y afectan tanto a la economía, que los grandes enfrentamientos son evitados a cualquier precio. Debido a que ningún Estado puede por sí solo lograr el equilibrio, se necesitan aliados.

Rusia y China no desean cambiar de sistema porque no se sienten fundamentalmente amenazados en su soberanía e independencia (Paul, 2005). Esto se relaciona con el fundamento de las alianzas ideológicas que suelen atraer regímenes políticos cuya legitimidad es precaria, ya que su participación en este tipo de movimientos amplios e inclusivos puede incrementar su popularidad (Walt, 1987). Para Liu (2016), Rusia y China fueron los impulsores de la institucionalización inicial del BRICS, lo cual reflejaba su fuerte voluntad de promover un orden multipolar y sobre todo formar una nueva base de poder para los países no occidentales. Según Vadim Lukov (2012) —ex embajador ruso encargado de las relaciones de Rusia con el G20 y coordinador para los asuntos del BRICS— la influencia política de la coalición está determinada en primer lugar por la participación de Rusia y de China como miembros permanentes del CS. Dicho de otra manera, estos países consideran estar a la cabeza de la coalición. Esta iniciativa es fundamental para consolidar su alianza interestatal ya que, a pesar de ser competidores regionales a nivel económico y militar, ambos están insatisfechos ante el equilibrio de poder del SI (Korobkov, Kingah, Jovic, 2016). Así, se analizará primero el contexto en el que se desenvuelven China y Rusia para entender qué los caracteriza.

1.1 China: el único hegemon potencial

China es una superpotencia potencial, pero no se trata de una nueva potencia en el SI. Históricamente, ha sido un actor muy poderoso. Dominó el Este asiático durante siglos y lideró el desarrollo económico y cultural de la región. Sin embargo, no es hasta fines del siglo veinte que logró imponerse nuevamente en el OI contemporáneo. No se puede hablar de emergencia de China sino de reemergencia, ya que, por su tamaño y su historia, hace mucho tiempo que el país es una gran potencia en Asia del Este (Nye, 2002). De no ser por el inmenso poder chino, probablemente no se hablaría tanto de los BRICS (Oropeza García, 2013). China sería el factor principal que subyace en la emergencia de la coalición (Nayyar, 2016; Odgaard, Daojing, 2015) y sus grandes recursos serían el corazón del acrónimo (Nye, 2011b).

1.1.1 La compleja identidad china

China es un actor fundamental y temido en el SI, caracterizado por la masividad de sus recursos de poder. Cuenta con un inmenso territorio, una gran población, una sólida economía, un nutrido ejército, así como capacidades espaciales y tecnológicas muy avanzadas, sumados a una fuerte capacidad nuclear. Utiliza su poder creciente para dirigir la política global, siendo el verdadero Estado pivote de la política internacional contemporánea (Ikenberry, 2011). Supera a todos sus socios BRICS en términos de volumen comercial, exportaciones de alta tecnología, inversión extranjera directa, investigación, desarrollo e innovación (Oehler-Sincai, 2015). China es lo que Mearsheimer (2011) define como un hegemon potencial, categoría que define una gran potencia con inmensas capacidades militares, poder potencial, y con alta probabilidad de dominar y controlar a todas las demás potencias en su región. Para calificar como tal, debe tener el ejército y el poder más grande —y con diferencia— respecto de los demás Estados de su área regional de influencia⁹⁷, y tal es el caso.

Dicho eso, categorizar a China es un ejercicio muy complejo. Según Breslin (2013), el país tiene cuatro identidades simultáneas. Primero, se trata de un PED con serias dificultades socio-económicas internas que resolver. Comparte problemáticas endémicas con el mundo en desarrollo. Además, ha sido colonizado y oprimido por las grandes potencias, lo que le permite aliarse con los países del Sur Global. No está preparada para renunciar a su identidad de PED y a los privilegios que derivan de este estatuto (Mastanduno, 2014). En segundo lugar, es una PE que busca aliarse con otras potencias insatisfechas, postura desde la cual participa al BRICS. En tercer lugar, se trata de una potencia establecida en tanto tiene poder y responsabilidad global gracias a su poder de veto —es miembro

⁹⁷ China tiene una gran participación en el ASEAN y en la Organización de Cooperación de Shanghái, lo cual le confiere un papel pivote a nivel regional.

permanente del CS y del G20. En cuarto lugar, es una cuasi superpotencia considerando que representa el único país del SI que compite económicamente con EEUU. Weissmann (2015) añade que también puede ser identificado como un poder regional y como potencia reemergente.

A pesar de la voluntad de China de definirse como la futura superpotencia, sufre una crisis de identidad. Como plantea Harari (2014), en la actualidad, todos los seres humanos son occidentales tanto en su vestimenta, su pensamiento y hasta sus gustos, por más que no lo acepten. Ni la economía emergente de China escapa a esta regla al haberse construido construyó en base a un modelo europeo de producción y finanzas. Esto se refleja particularmente en su patrón comercial internacional que, lejos de presentar características diferentes de los modelos tradicionales, se asemeja a un modelo neocolonial cuyas características no pueden ni transformar la estructura de producción de los PED, ni plantear una nueva división internacional del trabajo. El modelo chino solo puede perpetuar la dependencia de los PED a las exportaciones de productos básicos sin generar posibilidades para el incremento del valor agregado antes de la exportación ni entrar en una industria manufacturera caracterizada por una gran economía de escala. La transformación estructural del mundo en desarrollo de la mano de China parece muy improbable (Nayyar, 2016).

1.1.2 La necesidad de cooperar

En la actualidad, el comercio internacional transcurre principalmente entre tres polos: EEUU, la UE y China; el resto de los Estados permanece al margen de este triángulo comercial y en el mejor de los casos, solo está conectado con alguno de estos polos (UNCTAD, 2015). China es el protagonista indiscutible del comercio internacional al combinar un crecimiento económico fuerte y sostenido con una gran afluencia de inversión extranjera directa asociada a una estrategia de promoción de la exportación, y de liberalización gradual de las importaciones (Van Dijk, Faber, 2006a). Se ha impuesto como un socio comercial fundamental del sistema multilateral. Por ende, el éxito económico chino deriva del modelo capitalista global que critica. ¿Dónde radica entonces el interés para China de participar en una coalición como el BRICS? Representa una oportunidad de afianzar su postura internacional y en particular su influencia y su poder blando para incidir con más fuerza en la gobernanza global. En la actualidad, la distribución del poder en las principales organizaciones y normas dominantes de las interacciones internacionales favorecen a Occidente y obstruyen las posibilidades de China de lograr sus objetivos de desarrollo (Breslin, 2010).

Su objetivo es lograr un auge pacífico como gran poder internacional (Buzan, 2010). No tiene ninguna intención de destruir el OI existente ya que se beneficia del mismo. Quiere mantenerlo, pero reformarlo. Las autoridades chinas están a favor de las instituciones internacionales existentes, pero también avalan la creación de nuevas organizaciones y mecanismos. El BRICS le da más peso a China

para hacer reclamos, dándole una apariencia más benévola destinada y así lograr la aceptación de la comunidad internacional y disminuir las reticencias occidentales (Cheng, 2015). Según Prashad (2013), si bien China quiere ser la economía más poderosa del mundo, no quiere hacerlo sola: busca compartir la exigencia de provisión de bienes públicos que exige la condición hegemónica. Por ese motivo, favorece la multipolaridad y la diversidad económica gracias a su asociación con el BRICS. El ascenso de China no tiene por ende ninguna naturaleza antihegemónica. Al contrario, el país pertenece al sistema westfaliano. Simplemente, ha reemergido como gran potencia en un mundo que no creó y al cual debe adaptarse.

En el 2013, China era el líder absoluto del BRICS con más del 50% del PIB del grupo y el 66% del comercio total combinado. El país ve al BRICS como una plataforma central para imponer su visión del OI, basado en una mayor soberanía y diversidad en los modelos políticos, económicos y culturales, cuestionando la superioridad ideológica de Occidente. Por ello, prefiere obrar dentro del mismo para promover el cambio, proyectar influencia y ser legitimado en sus aspiraciones⁹⁸. Se trata de un rival paciente que espera que llegue su momento mientras se desarrolla, optando por la cooperación en vez de la confrontación con el hegemón (Mastanduno, 2014). Prefiere un desarrollo pacífico que muestre su esencia integracionista (Wang, F. L. 2015). Su estrategia de ascenso se opone a la transición de poder tradicional, marcada por la hostilidad, la competencia y la guerra. China reconoce que parece amenazante para el resto de la comunidad internacional y por ese motivo busca mitigar y mejorar su imagen a través de herramientas de cooperación multilaterales.

1.1.3 El gigante incompleto: la falta de poder blando

El ascenso de China es esencialmente económico. En los demás ámbitos, su poder está sobrevaluado (Wang, 2016). En especial, debe mejorar en materia de poder blando. Si el país ha desarrollado un espectro de ideas y de preferencias sobre el OI para guiar su ascenso (Wang, J., 2015), aún carece de industrias culturales que compitan con las de EEUU o la India, de instituciones educativas de excelencia, sumado al amordazamiento de la sociedad civil y de la oposición política en general. China cuenta con imponentes atributos de poder duro, pero tiene una expansión limitada por su escaso atractivo cultural y político. Asimismo, la repartición de los beneficios del crecimiento económico ha sido muy desigual entre su población (Nye, 2011b). Resulta improbable que China se convierta en hegemón en tanto no resuelva sus problemáticas internas.

⁹⁸ En este sentido, el activismo institucional es fundamental para su diplomacia. Defiende el sistema de Naciones Unidas porque le garantiza prerrogativas de poder exorbitantes gracias al poder de veto (Deng, 2008). Le da tanta relevancia que lo subraya con la misma importancia con la que incluye al G20 y a la ONU en sus proyecciones para el futuro orden mundial (Odgaard, Daojing, 2015).

En la actualidad, China es más capitalista que socialista o comunista. El país está profundamente integrado en la economía liberal mundial y no tiene una agenda global revolucionaria, a pesar de su insatisfacción y su deseo de cambio (Breslin, 2010). Busca reconciliar sus tradiciones políticas con el capitalismo moderno y la interdependencia. Los líderes chinos buscan conectar las preferencias y políticas actuales con las ideas y tradiciones más antiguas (Ikenberry, 2015). Así, la cultura tradicional china representa su fuente más valiosa de poder blando. Se basa en su larga historia, sus tradiciones, símbolos y literatura. También son relevantes sus escuelas de pensamiento como el confucianismo⁹⁹, el taoísmo y el budismo. Dicho eso, su comercio cultural es frágil, con lo cual no logra exportarlo mucho, a pesar de los esfuerzos por proyectar su poder blando. Por el momento tiene pocos valores políticos para ofrecer en un mundo aún dominado por las ideas occidentales, sobre todo en un contexto de profunda transición social, económica y política (Mingjiang, 2008).

China no está en posición de reemplazar a EEUU como la potencia dominante, no solo porque le faltan ciertos requisitos materiales, sino porque no propone una visión distintiva que genere simpatía de los Estados hacia su causa (Beeson, 2009) ni representa una ideología universal (Buzan, 2013). A nivel del Sur Global, su única posibilidad radica en proponer un modelo alternativo coherente del OI y del desarrollo (Beeson, 2013). A nivel global, su endeble democracia y su oscura transparencia generan serias dudas sobre sus intenciones y aspiraciones políticas globales. En efecto, sus valores y preferencias políticas despiertan sospechas acerca de sus intenciones y reduce la predictibilidad de sus acciones, elemento fundamental de confianza del SI (Bava, 2010; Breslin, 2010). La comunidad internacional considera que China no asume las responsabilidades que derivan de su estatuto de poder, (Buzan, 2010). Tampoco defiende los derechos humanos —en su concepción occidental, situación que le resta mucho apoyo internacional (Deng, 2008). Sin duda, la naturaleza autoritaria de la política china perjudica la expansión de su influencia (Mingjiang, 2010)¹⁰⁰.

Con su participación en el BRICS, China busca mejorar la imagen negativa que tiene ante la comunidad internacional. Intenta imponer la idea de que es pacífica y que su cosmovisión se opone a los valores y objetivos negativos de Occidente, oponiéndose por ejemplo a los conflictos armados

⁹⁹ El confucianismo tiene una notable proyección global y sobre todo regional. Más allá del modelo capitalista autoritario del Estado chino, el país aplica los valores del confucianismo en su política exterior. Esto se manifiesta en el principio de coexistencia pacífica con los vecinos, que busca garantizar la prosperidad y la seguridad en su región inmediata, así como la promoción de un mundo armonioso (Tella, 2017).

¹⁰⁰ Algunos autores son más benevolentes con China, al afirmar que ocupa progresivamente su lugar en el mundo: se afirma en todos los continentes, toma posiciones sin pretender dar lecciones, evitar dar la imagen del país que toma la responsabilidad de la seguridad internacional. Se presenta modestamente, pero dando la impresión de defenderse de manera inflexible, inclusive amenazando y presionando a los demás. Gana fuerza, espera su hora y se pone al día en los temas que le quedan pendientes – especialmente en materia militar con el armamento y en materia espacial con los satélites (De Villepin, Thual, 2009).

y promoviendo con firmeza la multilateralidad del SI. De esta manera, reinterpretar y redefinir los conceptos e ideas fundamentales de Occidente para que se adapten a sus intereses. Esta estrategia resulta mucho más eficiente que oponerse de lleno a los mismos. Estaría por ende cambiando el equilibrio de poder de manera indirecta relacionándose con otros países. Además, si China no tiene la capacidad de dictar cambios en el orden global, puede bloquear aquellos que vayan en contra de sus intereses gracias a su membresía permanente en el CS y el G20 (Breslin, 2010). A pesar de su disconformidad con el *statu quo*, quiere cambiarlo de manera responsable sin desestabilizar el SI (Breslin, 2013). Según Ho Chun (2013), la política exterior china muestra que está ganando poder blando al tiempo que el mundo se apoya cada día más en su posición de poder.

1.2 Rusia: la potencia híbrida

Para entender el interés que encuentra Rusia en su participación en el BRICS, resulta necesario tomar en cuenta su atípico estatuto internacional (Roberts, 2010). Está sobrecualificado en algunos aspectos respecto de sus socios (Splidsboel-Hansen, Sergunin, 2015).

1.2.1 Rusia en el sistema internacional: posición e identidad

Rusia es el actor más inusual de la coalición. Sus problemáticas son difíciles de entender sin tener en cuenta su pasado (De Villepin, Thual, 2009). El ex hegemón del SI durante medio siglo vivió un descenso de poder tan rápido y estrepitoso como fue la implosión de la Unión Soviética, pasando de la cima del poder a ser un paria del sistema. Aun así, en un período de poco menos de treinta años tras la caída del muro de Berlín, logró reposicionarse como un actor necesario e influyente del SI. Esta reemergencia fue facilitada por el hecho de que su pérdida de poder no mermó los beneficios remanentes de su ex condición de superpotencia, particularmente al conservar la membresía permanente en el CS. Sin duda, resulta mucho más fácil recuperar poder cuando no se lo ha perdido por completo: Rusia tuvo una oportunidad única al conservar sus privilegios internacionales. El país se define a base a una doble identidad: por un lado, se considera como miembro del club de las superpotencias reunidas en el G8 y en el CS, y por el otro lado, refuerza regularmente su posición de contrapeso contra Occidente (Kupchan, 2012).

Rusia puede ser calificado de poder resurgente, pero no de PE (Tella, 2017) aunque prefiere ser calificado de emergente para beneficiarse de las ventajas inherentes a esa categorización (Roberts, 2010). La élite rusa llama a este período la edad del renacimiento. El país ya no teme ser marginalizado por la comunidad internacional como lo fue después de la Guerra Fría (Busygina, 2010). Así y todo, esta resurrección no habría modificado las intenciones hegemónicas de Rusia, quien se plantearía más bien como una reencarnación de la Unión Soviética más que un actor global

contemporáneo y progresivo (Ho Chun, 2013). Tiene un serio problema de liderazgo regional que afecta sus aspiraciones sistémicas (Roberts, 2010), ya que no logra tener una verdadera zona de influencia. El antiguo territorio soviético tampoco lo apoya incondicionalmente y tiene conflictos abiertos con varios de ellos, como lo demostró la reciente anexión de Crimea en Ucrania.

Partiendo de esta base, resulta imposible estudiar a este país con los mismos parámetros analíticos que para el resto de los integrantes del BRICS. En primer lugar, porque ninguno de sus cuatro socios puede jactarse de haber sido hegemónico en la historia moderna de la política internacional, que nace con la Segunda Guerra Mundial y la creación de un SI profundamente institucionalizado. Sin lugar a duda, Rusia fue una superpotencia durante el siglo veinte (Nye, 2011b). En segundo lugar, porque contrariamente a sus socios que son fieros defensores de su pertenencia al mundo en desarrollo (Narlikar, 2013b), Rusia nunca se ha identificado con el Sur Global y tampoco tiene lógica que lo haga. Según Mwase y Yang (2012), todos los BRICS salvo Rusia ven al financiamiento hacia los países menos desarrollados en base a los principios de CSS, centrándose en los beneficios mutuos sin aplicar condicionalidades. Rusia tendría una postura más similar a lo de los donantes tradicionales.

Así, Rusia es una potencia híbrida: no se trata de un poder ni establecido ni emergente y es único en su especie dentro del espectro del SI. Varios académicos avalan esta postura. Nayyar (2016), por ejemplo, excluye a Rusia de su ámbito de análisis en un estudio sobre los BRICS, considerando que es una antigua superpotencia y una economía industrializada, y que por más que sea parte de la coalición, tiene mayores niveles de ingresos y está mucho más desarrollada que sus socios. Para el autor, la presencia de Rusia responde a un esfuerzo estratégico de los socios para lograr un equilibrio, preocupados por la emergencia y el crecimiento abrumador de China. En esta configuración, Rusia vendría a ser el contrapeso para que China no domine a los demás integrantes del BRICS. Similarmente, Nye (2011b) plantea que Rusia tiene la población más pequeña y más alfabetizada en relación a sus pares de la coalición, así como un ingreso per capita mucho mayor. Más importante aún, considera que Rusia está en declive mientras los demás miembros están en ascenso.

El ocaso ruso se fundamentó en distintas variables. Si bien Rusia fue una superpotencia durante medio siglo, también dejó de serlo, acarreado su desmoronamiento. El colapso de la Unión Soviética (URSS) supuso una inmensa disminución de su extensión territorial —con una reducción del 76% del territorio, del 50% de la población, del 45% de la economía y del 33% del personal militar de la antigua URSS. Asimismo, su poder blando fue prácticamente erradicado con la desaparición de la influencia de la ideología soviética. Hoy en día, la cultura rusa tradicional tiene poca presencia a nivel global (Nye, 2011b), aunque sigue teniendo cierta proyección, en especial cultural y lingüística, en la región donde se extendía la Unión Soviética (Tella, 2017). Su voluntad de recuperación su estatuto

de potencia global está limitado por su frágil desempeño económico que no le permite acceder a esta posición sistémica por el momento. El país está lejos detrás de India y de China (Molchanov, 2016). Tiene importantes recursos energéticos que asientan su riqueza, pero que son muy dependientes del precio de los productos primarios altamente volátiles (Dumetz, Vichniakova, 2015).

A nivel político, sus políticas domésticas están viciadas por la corrupción, los abusos de derechos humanos y el autoritarismo. Ni el sistema judicial ni la prensa tienen total independencia y libertad (Ho Chun, 2013). Rusia es cautiva de su histórico legado de autoritarismo y a pesar de la voluntad de dar otra imagen, su código genético no cambió sustancialmente (Rosefielde, 2005), reduciendo su capacidad de proyectar poder globalmente. A nivel regional, participa de diversas iniciativas como la Organización de Cooperación de Shanghái, cuyos actores principales son China y Rusia. Estos países tienen relaciones estrechas, particularmente en relación a la seguridad regional e internacional (Tella, 2017). A nivel global, Rusia está integrada en el sistema multilateral, aunque, de la misma manera que lo hacen EEUU y China, se toma ciertas libertades respecto de los imperativos internacionales cuando no lo conviene. Por ejemplo, las invasiones a Ucrania en el 2008 y en el 2014 con la consiguiente anexión de Crimea, y más recientemente, en el 2018, con el conflicto armado en el Mar de Azov, son intervenciones militares condenadas internacionalmente.

1.2.2 Rusia y la coalición BRICS

De todos los miembros de los BRICS, Rusia es el más enérgico y asertivo en su voluntad de contrarrestar las instituciones occidentales (Tella, 2017). Sin embargo, no se puede afirmar que no respeta el *statu quo* ni que constituye un Estado radicalmente revisionista; es más bien reformista, insatisfecho con la distribución del poder según las reglas vigentes, pero no con la esencia de estas normas (Splidsboel-Hansen, Sergunin, 2015). En este sentido, Postel-Vinay (2011) afirma que Rusia tiene un interés político hacia el BRICS, más allá del económico. Quiere debilitar el liderazgo estadounidense y la cohesión entre los aliados de Occidente a través de sus alianzas, ya que no dispone del poder suficiente para generar un cambio sistémico a nivel individual (Sullivan, 2018).

Rusia fue el impulsor de la institucionalización del BRICS en un contexto político específico¹⁰¹. En aquel momento, Rusia no pertenecía a ningún grupo significativo en las negociaciones internacionales y ya no ejercía el tipo de poder del que disponía durante la era soviética (Desai, 2012). Con ello, el propio origen de la coalición estaría teñido por un impulso de reivindicación ruso frente

¹⁰¹ Tras un período de acercamiento entre Rusia y EEUU durante la administración Bush y la guerra contra el terror, las relaciones entre la Federación y Occidente se fue deteriorando, particularmente en relación a la OTAN. En ese contexto, el presidente Putin buscó diversificar sus alianzas, proponiendo la primera reunión del BRICS al margen de la ONU en el 2006. Este fue el puntapié de la conformación política de la coalición.

a la omnipotencia occidental. En el 2013, Putin expresaba que la coalición BRICS era una prioridad de la política exterior rusa. Su estrategia al respecto consistía en consolidar el grupo como actor clave del sistema de gobernanza global en las esferas políticas, legales, financieras y económicas. Resaltaba la utilidad de establecer contactos regulares entre la coalición y las organizaciones internacionales y regionales principales a fin de organizar un sistema de cooperación entre todos dentro del sistema de Naciones Unidas (citado en: Korobkov, Kingah, Jovic, 2016).

En un comunicado de prensa emitido por Rusia en nombre de los ministros de asuntos exteriores (BRICS Foreign Affairs Ministers, 2011a), el país manifestaba su satisfacción respecto a las interacciones de la coalición en la ONU, caracterizadas por la cercanía de sus posiciones en una variedad de cuestiones de la agenda internacional. Asimismo, evocaba la importancia del desarrollo del diálogo entre los BRICS en el marco del G20, considerando que era una de las fuerzas principales de su política exterior y un instrumento eficiente. Destacaba la importancia del BRICS en el marco de los grandes espacios políticos de gobernanza internacional. Sin duda, la coalición le permite acumular poder y capacidad de influencia en el SI. Si esta afirmación es aplicable para todos los socios, el interés ruso difiere en tanto no es fundamentalmente cooperativista y desarrollista, sino que nace de un deseo profundo de reafirmarse como actor primordial del SI. Rusia simplemente quiere recuperar su estatuto y utiliza a la coalición para mejorar su capital de poder blando ante la comunidad internacional. El BRICS representa una suerte de certificado de buena conducta para Rusia. Aun así, sus socios no están muy cómodos con Rusia y miran con cierta sospecha las verdaderas intenciones del país hacia el mundo (Splidsboel-Hansen, Sergunin, 2015).

Las políticas rusas en relación al BRICS combinan lo ideológico con lo material. Por un lado, el grupo le sirve de apoyo en su búsqueda por recuperar su estatuto de gran potencia, moldear el próximo orden mundial y someter a Occidente a estas nuevas reglas. Por el otro lado, Rusia valora su asociación económica y estratégica con los BRICS porque contribuye a su bienestar y para contrarrestar a Occidente. Stuenkel (2015b) afirma que la institucionalización del BRICS fue un golpe diplomático de Rusia como potencia en declive, para beneficiarse del estatuto de PE. Rusia buscaba mejor su estatuto internacional gracias a la coalición, teniendo la oportunidad única de posicionarse junto a otras grandes económicas y ganara así reconocimiento global. Unay (2013) plantea que Rusia fue el mayor defensor de la institucionalización del BRICS como plataforma *sui generis* de cooperación internacional para complementar su poder debilitado gracias al potencial de superpotencia de China. Rusia quería desarrollar una alianza económica con sus dos rivales regionales principales que también son potenciales socios: China e India. El autor considera que esta estrategia constituye una de las iniciativas internacionales más exitosas de Rusia en el último tiempo.

2. Brasil, India y Sudáfrica: ¿únicos integrantes del Sur Global?

Tras observar la postura privilegiada de China y Rusia respecto del SI, se analizará el trio Brasil, India y Sudáfrica, quienes se diferencian sustancialmente del binomio de poder. Creemos que las divergencias destacadas por varios académicos respecto de la coalición y que se fueron relevando a lo largo del presente trabajo, tienen que ver principalmente con esta división, vinculada con el nivel de acumulación de poder e influencia que tiene cada uno y su posición sistémica. Así, si se resume conceptualmente la grieta que divide a Brasil, India y Sudáfrica respecto de China y Rusia, es que son las únicas PE del BRICS. Responden con creces a la categoría conceptual de potencia regional emergente desarrollada por Nolte (2006) que define a aquellas potencias que son primariamente regionales y secundariamente intermedias en el ámbito global —como se vio en el capítulo 2. Estos países se enfrentan a problemáticas domésticas muy similares a las del resto del Sur. De hecho, Thorstensen y Machado (2014a) consideran que estos tres países, unidos en el Foro IBSA, son representantes del Sur Global.

2.1 Brasil: el gigante en problemas

Brasil tiene atributos de poder propios de las grandes potencias: un gran territorio, una gran población, así como importantes índices económicos y de desarrollo que permiten uno de los mayores PIB per cápita en la región sudamericana. Dispone de un poder blando considerable que se manifiesta a través de su defensa de los intereses del Sur Global y de sus exigencias de mayor representación de este grupo históricamente marginalizado. El país es un pivote regional en Latinoamérica, una nación pionera entre los PED y una PE. Sus ejes de acción principales son la integración político-económica y el desarrollo social del continente, la seguridad regional y los mecanismos de seguridad (Marsili, 2015). Se trata de un líder regional con participación activa en la toma de decisiones globales (Deciancio, 2016). Sin embargo, a pesar de un ascenso al poder rápido y contundente, sufre dificultades políticas y estructurales que afectan seriamente sus ambiciones.

2.1.1 Una potencia emergente con un liderazgo regional muy frágil

La voluntad de Brasil de ser el líder regional es impugnada por sus contrincantes regionales como Argentina, Colombia y Chile. A pesar de esta recusación, Brasil es el país que representa generalmente a la región en el escenario internacional, tal como sucede con Sudáfrica. Según Tella (2017), Brasil tendría la ventaja de situarse en una región que pacífica y carente de rivalidades antagónicas entre grandes potencias. Existen relaciones de competencia, pero la región no se

caracteriza por su conflictividad. Sudamérica tiene problemáticas propias como la inseguridad y el narcotráfico, pero los litigios interestatales son acotados. Además, no son comparables en términos de hostilidad y agresión a las de China e India, o Sudáfrica y Nigeria. Brasil no logra liderar su región ni proponer un proyecto de liderazgo atractivo. Sus pares mantienen sus posturas nacionales sobre los asuntos globales en las discusiones diplomáticas, a pesar del rol predominante de Brasil en los foros internacionales. Sus éxitos en el SI tienen por ende más que ver con su proyección a través de las alianzas de PE que con su posición en el interior de la región (Pinheiro, Gaio, 2016).

Brasil cuenta con recursos militares muy inferiores al resto de sus socios del BRICS y no posee armas nucleares (Schoeman, 2011). En este sentido, Marsili (2015) considera que el país se beneficia del prestigio de las potencias nucleares que participan del BRICS. La ventaja comparativa de Brasil —junto a sus socios del IBSA en general— radica en sus recursos de poder blando. Cuenta con una cultura popular y una política exterior con atractivo trasnacional. El país es famoso por el carnaval, el fútbol y la samba, grandes símbolos de la cultura brasileña que atraen mucho turismo cada año (Nye, 2011b; Tella: 2017). Políticamente, la proyección de Brasil pasa por su participación activa en las organizaciones regionales e internacionales, así como en los mecanismos multilaterales. Saca ventaja de su papel de PE al involucrarse en estructuras históricas como la ONU, el FMI y la OMC donde apoya el institucionalismo vigente, pero también participa en formaciones políticas más recientes y especializadas, como el BRICS, el IBSA, el BASIC, la OEA, el MERCOSUR o la UNASUR, que tienen vocaciones más reformistas. Junto a India y Sudáfrica, su aspiración principal consiste en lograr integrar el CS de la ONU (Marsili, 2015) y tener mayor representación en los foros de gobernanza global (Deciancio, 2016).

Desde el 2003, la participación de Brasil en las organizaciones internacionales se ha vuelto un aspecto fundamental de su política exterior. Su activismo multilateral busca reforzar el liderazgo de Brasil en la región y en el mundo. En efecto, funciona de puente entre Norte y Sur y lograr garantizar estabilidad y predictibilidad frente a las tensiones crecientes entre las potencias de los dos polos. El país se define como un negociador nato en el escenario internacional. Tiene una tradición diplomática de promover la resolución pacífica de los conflictos, adherir a las instituciones multilaterales y contribuir a la armonía internacional (Spektor, 2010). Se ha posicionado como mediador entre los PED y el resto del mundo, defendiendo los intereses del Sur Global en los foros. Su posición de líder del Sur se basa en su participación en alianzas del Sur y sus relaciones estrechas con otros líderes regionales, como en el BRICS y en el IBSA. Así, la política exterior de Brasil no busca la confrontación con Occidente, sino que es conciliadora. Constituye un intermediario valioso para gestionar conflictos regionales y globales. Sin embargo, le faltaría voluntad política y recursos de

poder duro para lograr resultados concretos más allá de sus ideales por ocupar un lugar más preponderante en las mesas de gobernanza global (Borges, 2013) y ser una superpotencia. Asimismo, su crecimiento económico ha decaído mucho en los últimos años (Ho Chun, 2013).

El desarrollo de coaliciones diplomáticas destinadas a limitar la influencia de las PD es una de las estrategias de política exterior de Brasil. El país juega un papel importante en el establecimiento y la implementación del sistema multilateral de reglas que gobiernan las actividades de los Estados a nivel político, comercial y económico, gracias a su participación en las instituciones internacionales. Está muy comprometido con la seguridad internacional y la necesidad de resolver pacíficamente los conflictos (Ho Chun, 2013). La importancia de Brasil en las RRII resulta innegable y cuenta con recursos diplomáticos que sustentan su posición de liderazgo en la región. Sus estrategias de política exterior han consolidado su influencia blanda. Su agenda internacional tiene dos prioridades: desarrollar un papel sistémico más importante y ejercer el liderazgo a nivel de su región (Pinheiro, Gaio, 2016). Sin embargo, sus vecinos son muy críticos respecto de su liderazgo regional, ya que consideran que siempre favorece sus intereses comerciales, financieros y migratorios nacionales, sin mucha proyección regional. No temen a Brasil, pero no confían en el país y consideran que no tiene una visión comunitaria que sustente la dimensión regionalista.

Brasil es la prueba viviente de que se puede ser poderoso en las RRII y carecer de legitimidad en su propia región al mismo tiempo (Flemes, 2010). En este sentido, la región constituye una simple plataforma de lanzamiento y un escudo defensivo (Spektor, 2010). Puede ser considerada como una potencia regional pasiva, bastante aislada a nivel de su área de influencia. No logra superar la retórica diplomática para lograr su reconocimiento regional. Estaría utilizando así a Sudamérica como una base de poder geoestratégica en la búsqueda de sus intereses en la política mundial. El BRICS representa una vía para posicionar su liderazgo ya que la coalición simboliza un modelo alternativo de gobernanza (Deciancio, 2016).

2.1.2 Un contexto político intrincado

La gran debilidad para las ambiciones sistémicas de Brasil radica en su inestabilidad doméstica. El país ha sido plagado por la corrupción, la pobreza y la desigualdad (Nye, 2011b), lo que la caída libre del país del 2012 hasta la fecha, tanto a nivel político como económico. La reputación de Brasil se fue debilitando por las diversas crisis que llevaron en última instancia al *impeachment* de la entonces presidenta Dilma Rousseff en el 2016 (Tella, 2017). Asimismo, la elección de Jair Bolsonaro a la presidencia en el 2018, candidato abiertamente de ultra-derecha, parece anunciar un giro hacia una política exterior más nacionalista. El periodista argentino Mizrahi (2019) hace una buena síntesis

de la crisis que atraviesa Brasil desde hace varios años. Para él, “(t)odo era euforia en 2001, cuando el economista británico Jim O’Neill inventó los BRIC y lo incluyó en el grupo de países con mayores perspectivas de crecimiento. Pero diez años después comenzó un declive que no se detiene, y que ni siquiera se revirtió con los gestos de Jair Bolsonaro hacia el mercado”. Prosigue, afirmando que:

“Brasil era la décima economía del mundo a comienzos del milenio, con un PIB de 655.000 millones de dólares. Tras una década de crecimiento casi ininterrumpido, llegó a superar los 2.6 billones de dólares en 2011, y pasó a compartir el sexto lugar con el Reino Unido. (...) En 2012 comenzó un proceso de desaceleración que rápidamente se convirtió en la peor recesión de la historia brasileña. El crecimiento fue prácticamente negativo en 2014 y en 2015 y 2016 se registraron caídas de 3,5% y 3,3% en el producto. De una expansión esperada de entre 4% y 5% anual se pasó a un promedio de -0,47% entre 2014 y 2019 (...) La economía brasileña retrocedió hoy a la novena posición a escala global y representa 2,2% del total, incluso menos que diez años atrás” (2019)

Resulta interesante ver lo que opinan los BRICS de la situación económica de Brasil. En el informe anual 2017 del NBD (New Development Bank, 2017), atestan que, tras haber vivido la peor recesión en la historia económica de Brasil, el crecimiento económico volvió a ser positivo en el 2017 gracias a la demanda doméstica y las exportaciones. Según el informe, la producción industrial se recuperó progresivamente mientras la inflación bajó por debajo de los objetivos del Banco Central y las tasas de interés alcanzaron mínimos históricos. También se recompuso la confianza de los inversores gracias a varios esfuerzos de consolidación fiscal, como la restricción del gasto público, la reestructuración de la deuda interna y las reformas laborales. Sin embargo, el país sufre problemas de infraestructura que obstaculizan sus perspectivas de crecimiento y competitividad. Los beneficios del desarrollo han sido desigualmente distribuidos y la mayoría de su población todavía no mejoró sus condiciones de vida en proporción al crecimiento económico que vivió el país. El remedio contra la desigualdad estructural todavía no ha sido encontrado (Schulz, 2015). El contexto político asociado a la endémica desigualdad social dificulta mucho el auge de Brasil.

2.2 India: el puente entre dos mundos

India se diferencia de las demás PE por ser un puente histórico entre Occidente y el Sur Global. Gracias a su sistema político de inspiración occidental, su identidad como democracia más grande del mundo, su uso oficial del idioma inglés y sus altos niveles de crecimiento real y potencial, India se ubica en una posición de negociación única en el sistema de gobernanza global (Narlikar, 2013b).

2.2.1 India: una potencia emergente con grandes contradicciones

India es una potencia muy importante en el SI contemporáneo. Según Robbani (2016), tiene el potencial de ser una gran potencia o un Estado líder a futuro, gracias a su gran extensión territorial, su creciente peso económico y sus importantes recursos militares. Las ambiciones de la India son tan

grandes que incluso contemplan la hipótesis de un mundo tripolar basado en un control de EEUU, China e India. Sin embargo, la realidad tiende más a mostrar un país con un poder limitado por la inmensa pobreza que lo afecta. Sufre numerosas contradicciones a nivel doméstico y tiene que resolver graves problemáticas de desarrollo. Morales Ruvalcaba considera que es difícil que India supere su condición de Estado semiperiférico a corto plazo porque *“prevalecen la discriminación, violaciones a los derechos humanos por parte del Estado ... e impunidad, el uso de tortura y la pena de muerte, la pobreza y la desigualdad social, la falta de infraestructura, la corrupción generalizada y disputas étnicas”* (2013: 170). Similarmente, Schulz (2014) destaca que sus iniciativas políticas para luchar contra la pobreza y empoderar a sus ciudadanos son muy publicitadas, pero que las estructuras de poder en vigor socavan los cambios trascendentes.

El crecimiento económico consistente y masivo de la India le proporcionó las herramientas necesarias para exigir su reconocimiento como actor de relevancia en la política internacional. Se trata del país más avanzado de la región del Sur de Asia (Tripathi, 2016). Indudablemente, posee cantidad de recursos, pero no los suficientes para ser un *‘challenger’* de EEUU a nivel global (Nye, 2011b). De hecho, India es el país que mantiene mejores relaciones con EEUU entre los BRICS (Tella, 2017), habiéndose alineado con el hegemón en los debates internacionales en reiteradas ocasiones. Además, es el que presenta menos deseos antisistémicos. Siempre se ha acomodado del SI y no busca derrocar el orden evigente, sino expandir las instituciones existentes para que sean más inclusivas – y por supuesto lo ubiquen en un lugar privilegiado. Sus objetivos de reforma se vinculan entonces con un deseo de multilateralismo efectivo mucho menos antihegemónico que los que pueden tener China o Rusia.

India no es tan reconocida a nivel internacional como estima merecer, a pesar de sus atributos de poder objetivos. No pertenece al CS ni es miembro del G7, aunque sí lo es del G20. Hace tiempo que el país es percibido como una PE a nivel regional sin llegar al estatuto de actor dominante del escenario global (Ayres, 2017). Los BRICS lo aceptaron como líder del Sur de Asia, reconociendo el papel fundamental de India en la región (Tripathi, 2016). Pareciera por ende que tiene una estrategia bicéfala: cerrar filas con EEUU y unirse con países con intereses similares y afines en la resistencia y oposición a varias políticas apoyadas por el hegemón. Esta dualidad le permite diversificar su base de apoyo internacional y de esta manera, logra proteger sus intereses principales, manteniendo paralelamente buenas relaciones con un amplio espectro de países (Gupta, Chatterjee, 2015). India sería así un Estado impredecible: ni completamente revisionista ni en línea con la distribución global del poder (Gupta, Chatterjee, 2015).

A pesar de la buena imagen de India en el escenario internacional, su poder es cuestionado a nivel regional. Esta situación reduce significativamente la conquista de sus objetivos. Se trata de un actor fundamental y crítico para el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad regional en el Sur de Asia. Considera tener influencia en esta zona donde se disputa el liderazgo con Pakistán, con el cual tuvo conflictos militares violentos en el pasado. Sus conflictos no resueltos no se limitan a Pakistán, sino que también incluyen a Sri Lanka, Nepal y las Maldivas. India también disputa su liderazgo con China que desafía el liderazgo indio en el Sur de Asia (Flemes, Wojczewski, 2010). Ambas son grandes potencias económicas, pero mientras India es percibida como benigna, China es bastante temida. Esto explica que ante la rivalidad sino-india, la comunidad internacional sea más benevolente con India (Bava, 2010). Similarmente a Brasil y Sudáfrica, India tiene dificultades para generar confianza y apoyo por parte de sus vecinos (Flemes, Wojczewski, 2010). Su propensión a defender el *statu quo* alimenta sospechas entre los países limítrofes que dudan de las verdaderas intenciones indias (Bava, 2010).

2.2.2 El poder blando: la ventaja de India en el BRICS

Una de las ventajas de influencia principales de India recae en su poder blando, gracias a sus reconocidos valores democráticos y su vibrante e influyente cultura popular. El país tiene una gran proyección a nivel regional como internacional gracias a su inmensa cultura cinematográfica y musical de Bollywood, así como por su gastronomía y la diversidad de religiones que alberga. La práctica del yoga y de varias religiones como el hinduismo y el budismo han participado de la diseminación y proyección de su buena imagen. India es una potencia pluri-étnica, pluri-confesional, con una gran diáspora repartida por el mundo (De Villepin, Thual, 2009).

Su política exterior constituye la otra vertiente de su poder blando. Se basa esencialmente en los principios de CSS. Ha elaborado una multitud de actividades de cooperación al desarrollo que van del financiamiento a la asistencia técnica y humanitaria, pasando por actividades comerciales, de inversiones y diplomáticas. Constituye un socio visible y activo del desarrollo internacional (Mawdsley, 2014). De hecho, India propuso la creación del NBD en el 2012, pensada originalmente como un banco de CSS (Sharma, 2018). En este contexto, el BRICS y la India se necesitan mutuamente. Por un lado, la coalición le permite a la India mantener influencia a través de una plataforma consecuente y le ofrece un espacio adicional para debatir temas sensibles con China que difícilmente podrían ser discutidos en otros ámbitos políticos. Por el otro lado, la coalición se beneficia en términos numéricos de que India sea el segundo país con mayor población a nivel global, la democracia más grande del mundo y tenga un mercado muy activo. Es una potencia benevolente para el resto de la comunidad internacional que está muy alineada con EEUU, lo que le permite a

China y a Rusia mejorar su propia reputación (Robbani, 2016). Desde el Consejo Indio para las Relaciones Internacionales, consideran que India es un actor fundamental de la coalición, particularmente eficiente en el proceso de institucionalización y de consolidación institucional en general (Sharma, 2018).

La comunidad internacional también critica la política exterior india. El país se opone sistemáticamente a cualquier tipo de decisión multilateral potencialmente vinculante. Prefiere construir coaliciones y clubes acotados en los cuales pueda proteger sus intereses (Deas, Schemeil, 2013). A pesar de su estatuto consolidado de PE, su reputación queda opacada por su tendencia a bloquear los avances en las negociaciones internacionales en vez de apoyarlos, sobre la base de su soberanía y de las necesidades especiales del mundo en desarrollo, particularmente en el ámbito de las discusiones comerciales. De esta manera, busca promover un multilateralismo desarrollista que permita la equidad procedimental y sustancial en las instituciones multilaterales, y que promueva el desarrollo económico a través de reglas internacionales que tomen en consideración las sensibilidades culturales y históricas de sus participantes (Efstathopoulos, Kelly, 2014). Por ello, el hecho de trabajar junto a otras potencias le da la oportunidad de hacerse oír, desafiando el OI existente y moldeándolo en base a sus deseos e intereses. En este sentido, se entiende que la posición antagónica de India en el cruce entre Occidente y el Sur Global le da una postura verdaderamente diferente de los BRICS.

2.3 El liderazgo contestado de Sudáfrica

Sudáfrica es uno de los países africanos con mayor proyección global en el SI. La reputación del país como líder de África se debe a su pertenencia a los grandes foros de gobernanza global como el G20 y el BRICS, y por haber sido convocada en dos ocasiones a ocupar la membresía temporaria en el CS¹⁰². Sin embargo, esta percepción es muy discutida a nivel regional y los países africanos no aceptan con naturalidad la legitimidad de su reivindicación. Por un lado, el resentimiento por el Apartheid que desestabilizó el país y el continente durante décadas sigue vigente y África sigue mirando con aprehensión y desconfianza los quehaceres sudafricanos. Por el otro lado, la comunidad internacional considera que la historia de Sudáfrica representa la de una reconversión ideológica y política, de un Estado que pasó de ser el paria a ser la nueva esperanza y líder del continente, defensor de grandes valores como la democracia, la igualdad, la protección de la diversidad y los derechos humanos (Presidencia de Sudáfrica, 2014, Alden, Schoeman, 2015; Flandes, 2009a).

¹⁰² El país fue invitado a formar parte del *G20* como único representante del continente africano. Esta participación ha alimentado el perfil internacional del país como actor global y voz reconocida dentro del mundo en desarrollo. Interesantemente, gran parte de las posiciones sudafricanas en el G20 se vinculan con la coordinación multilateral y seguimiento de la Agenda Africana (Qobo, Dube, 2015).

La posición de Sudáfrica se sostiene esencialmente en el aval de la comunidad internacional que lo considera como el líder natural del continente. No obstante, esta percepción del país difiere drásticamente de su realidad doméstica. Al igual que sus vecinos, Sudáfrica sufre de marginalización, disfuncionamiento y subdesarrollo (Andreasson, 2011). Enfrenta grandes desafíos socioeconómicos al tener que invertir desigualdades masivas fruto de cuatro décadas de ingeniería segregacionista (Adebajo, 2007). Las dudas en cuanto a su capacidad real se están expandiendo tanto a nivel regional como internacional (Alden, Schoeman, 2013). El país parece operar por encima de sus capacidades, fruto de un error de lectura sobre la base empírica de su poder por los analistas occidentales y los gobernantes sudafricanos (Kingah, Degli Uberti, 2016).

2.3.1 Dificultades de liderazgo en el continente africano

El liderazgo en el continente africano es complejo por naturaleza (Ogonnubi, 2015). La animosidad de los países africanos hacia Sudáfrica es el simple reflejo de la lucha por el poder regional: ninguno quiere reconocer la superioridad sudafricana porque significaría renunciar a las aspiraciones hegemónico-regionales propias (Ogonnubi, Okeke, 2016). Dicho eso, ninguno reúne las condiciones para ser el líder regional ya que África se ha construido sobre la base de las subregiones, y carece de una identidad africana unificada. No existe un único líder consensual que reúna a todos los Estados detrás de un proyecto regional común. El continente convive con una multiplicación de centros de poder que contribuye a su disfuncionamiento y genera conflictos (Ngambi, 2011)¹⁰³. En este contexto, Sudáfrica enfrenta varios obstáculos para ser el líder continental. Le cuesta articular explícitamente su reivindicación, (Flemes, 2007) y no tiene un proyecto de liderazgo ideológico regional definido, coherente y claro que demuestre su credibilidad y sus capacidades de liderazgo. Solamente logra ejercer liderazgo en su subregión inmediata de África del Sur (Kingah, Quiliconi, 2016), área en la que logra sus mayores éxitos en términos de reconocimiento y aceptación de su liderazgo, a través de la Unión Aduanera del África Austral (SACU por sus siglas en inglés).

La legitimidad regional de Sudáfrica se basa por ende en fuentes extra-continenciales: la comunidad internacional se encargó de promover la idea de que Sudáfrica estaba destinada a liderar el continente (Alden, Le Pere, 2009). El SI se caracteriza por una difusión del poder entre los diferentes niveles – subregional, regional, interregional e internacional, con fronteras tenues. Por su propia naturaleza las potencias regionales tienden a imbricar lo regional con lo global y sus políticas exteriores no pueden ignorar lo regional para concentrarse solo en lo global: “la región es base y

¹⁰³ Esta proliferación de centros de poder se manifiesta en la coexistencia de la región con las cinco subregiones que dividen geoestratégicamente al continente: África del Norte, África del Sur, África del Este, África del Oeste y África Central. Pero esta división es meramente teórica y ciertos países pertenecen de manera superpuesta a varias subregiones y existen cuatro grandes candidatos para liderar el continente africano: Argelia, Egipto, Nigeria y Sudáfrica.

plataforma para alcanzar lo global” (Morales, Rocha, 2010: 276). Por ende, el hecho de que Sudáfrica haya sido arrastrada hacia el ámbito global sin consolidar su alcance regional, relacionándose con otras regiones a través del BRICS o del IBSA le otorga una posición muy particular, a la frontera entre el regionalismo y el internacionalismo.

2.3.2 Atributos de poder de Sudáfrica: interesantes pero insuficientes

Sudáfrica tiene supremacía militar en el Sur de África y un rol dominante a nivel continental por su nivel de gasto, así como sus recursos humanos y tecnológicos (Kingah, Degli Uberti, 2016). También tiene la economía más sofisticada del continente y destaca como una economía en rápida industrialización. Sin embargo, hay una gran brecha entre su reputación internacional y la dura realidad doméstica de su desempeño socio-económico (Kingah, Degli Uberti, 2016; Andreasson, 2011), con altas tasas de desempleo y desigualdades de ingreso. Al igual que India y Brasil, Sudáfrica tiene una clara preferencia por los instrumentos de poder blando que le dan una ventaja estratégica para la proyección internacional en comparación con sus vecinos. Su estatuto hegemónico regional se debe en gran parte a estos recursos y el Gobierno sudafricano considera que su ventaja comparativa principal recae en el poder de su ejemplo (Gobierno de Sudáfrica, 2011)¹⁰⁴. Si bien posee una excelente reputación en los círculos internacionales, el país solo genera una atracción mínima en África en el ámbito de las ideas y la aceptación regional de su poder blando sigue siendo limitada (Soko, Balchin, 2016). De manera contradictoria, el poder blando constituye la fuente de legitimidad internacional y la fuente de acrimonia y contestación regional.

A nivel internacional, utiliza la diplomacia del *Ubuntu*, palabra de la lengua Nguni que se traduce como ‘humanidad’ y cuya filosofía significa afirmarse como humanidad al afirmar la humanidad de los demás (Presidencia de Sudáfrica, 2014), y que se caracteriza por la preferencia por la cooperación, la colaboración y la construcción de alianzas frente a los conflictos y las competencias. La política exterior sudafricana se construye en torno a los grandes valores democráticos y de defensa de los derechos humanos, postura impulsada inicialmente por Nelson Mandela, principal contribuyente al estatuto global de Sudáfrica (Kingah, degli Uberti, 2016). A partir de este marco base, Sudáfrica se centró en su fructífera diplomacia internacional para proyectar y dispersar su poder a través la firma de múltiples tratados internacionales y la membresía en variadas organizaciones multilaterales, diferenciando entre las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Estos recursos incluyen el apoyo a la construcción de la arquitectura institucional y la identidad regional, pero también la promoción de los grandes valores democráticos y de buen gobierno en África, y la proyección regional con la apertura de misiones diplomáticas en el continente y la firma de acuerdos estratégicos bilaterales (Kingah, Degli Uberti, 2016).

¹⁰⁵ En efecto, Sudáfrica siempre ha valorado las alianzas con países del Sur Global, considerándolas importantes para el desarrollo del país y del continente y para crear una solidaridad en la lucha global contra la pobreza, el subdesarrollo y la

La inclusión de Sudáfrica en los principales foros geoestratégicos como el BRICS demuestra su estatuto y le permite promover su presencia y rol como jugador global (Alden, Schoeman, 2013). El país busca representar el mundo en desarrollo y ha contribuido indudablemente en la proyección de la voz y los intereses africanos en dichos foros (Obi, 2015). Su predilección por el internacionalismo y su reconocimiento *de facto* como único representante de África en los foros globales han contribuido a la creencia general de que Sudáfrica es un jugador esencial en cualquier acuerdo internacional relativo a los asuntos continentales (Alden, Schoeman, 2013). Aun así, no lograr actuar de manera decisiva a nivel regional (Alden, Le Pere, 2009). Por ende, la reivindicación hegemónica de Sudáfrica responde más a una construcción dogmática destinada a satisfacer las exigencias del SI más que a la compleja realidad y las necesidades del continente africano.

Sudáfrica quiere ser uno de los grandes poderes del SI además de un hegemón regional. Sin embargo, la coexistencia de su liderazgo regional y global dificulta la realización de sus objetivos ya que la ideología detrás de estos proyectos es muy diferente: es hegemónica regionalmente y revisionista internacionalmente (Nolte, 2010). A nivel regional, la política exterior se vincula con los conceptos de liberación nacional, la búsqueda de la renovación africana y los esfuerzos por distanciarse del legado del colonialismo y del neocolonialismo (Gobierno de Sudáfrica, 2011). También desplegó una inmensa energía diplomática y militar para estabilizar el continente a través de iniciativas de establecimiento de la paz y seguridad, adoptando el rol de facilitador y mediador en varias negociaciones por la resolución de conflictos en Burundi, Madagascar, Mali, Sudan o Costa de Marfil y Zambia. Pero no todas las participaciones de Sudáfrica fueron positivas, particularmente en el África subsahariana y en el manejo de la crisis de Zimbabue¹⁰⁶.

En la actualidad, no tiene recursos ni materiales ni ideológicos para ser legítimamente calificado como el hegemón regional. Se trata de una PE sin ser un poder regional, y esta dicotomía será muy difícil de superar. Sudáfrica vive la contradicción de ser una potencia regional sin poder en su propia región (Flemes, 2007). Las ambiciones internacionales de Sudáfrica solo pueden ser alcanzadas si su propio continente lo acepta como líder (Adebajo, 2007). La inclusión de Sudáfrica en los foros de gobernanza global responde principalmente a la necesidad de cumplir con una condición de

marginalización de las economías emergentes. Así, Sudáfrica es parte de varias alianzas del Sur que defienden intereses afines, como el Movimiento de los No Alineados, el Grupo de los 77 + China, la Nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana, el Foro Trilateral IBSA o el Foro BRICS entre otras alianzas destacadas. Pero a pesar de esta política exterior con tintes antisistémicos, Sudáfrica se percibe a sí misma como un puente entre el Norte y el Sur (Geldenhuys, 2010).

¹⁰⁶ Sudáfrica adoptó una política de ‘diplomacia silenciosa’ por la cual optó por utilizar medios no violentos para alentar al régimen de Mugabe a que haga cambios democráticos en el país, influenciado por preocupaciones políticas e ideológicas. Esto fue considerado como un fracaso en facilitar la transformación hacia la democracia de este país convulsionado y un claro ejemplo de las limitaciones de la influencia hegemónica de Sudáfrica como potencia regional (Soko, Balchin, 2016).

representatividad global de las instituciones internacionales más que como una consecuencia de la capacidad real del país. Así, para incrementar su influencia, el BRICS tuvo que incluir a un representante de cada región, incluyendo a África cuyo único representante *de facto* es Sudáfrica. El país se establece entonces como una elección por defecto en el contexto de multipolarización del SI. Sudáfrica está intentando abarcar más de lo que le permiten sus posibilidades sin tener la capacidad real de sostener su reivindicación a nivel subregional, regional y global (Adebajo, 2007).

Capítulo 8 – La superposición de coaliciones entre los miembros del BRICS

La cooperación ocupa un lugar cada vez más importante en el mundo uni-multipolar. Las coaliciones de PE se han multiplicado, con distintos ejes temáticos y configuraciones, pero con una identificación transversal con el Sur Global y sus problemáticas de desarrollo. Defienden el establecimiento de un orden global más igualitario e inclusivo, promoviendo la reforma del SI para mejorar las oportunidades del mundo en desarrollo. Con la creación de nuevos modelos de cooperación que excluyen deliberadamente a la superpotencia (Pape, 2005), las PE han creado un nuevo espacio para la cooperación internacional al desarrollo (CID), posicionándose como líderes del género. La necesidad de conformar alianzas de Estados del Sur fuera del marco de las instituciones internacionales tradicionales radica en que, cuando los Estados están interesados en diseñar nuevas reglas, les conviene llevar sus negociaciones fuera de las instituciones formales. En efecto, saben que sus objetivos se oponen generalmente a los de los Estados más poderosos quienes tienen a usar las reglas institucionales a su favor para bloquear cualquier tentativa de reforma (Finnemore, 2011).

Los objetivos e instrumentos de estas alianzas privilegian una cooperación destinada a fomentar el desarrollo de todos los países del SI, poniendo un freno a la dicotomía entre Norte y Sur, entre

desarrollo y subdesarrollo. Todas ellas pueden ser definidas como coaliciones de cooperación al desarrollo. Como plantea Llenderrozas:

“Desde principios de este siglo las potencias emergentes han estado conformando grupos o coaliciones con agendas temáticas diversas. IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) BRIC (Brasil, Rusia, India y China, luego transformado en BRICS con la incorporación de Sudáfrica) BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China sobre cambio climático) son los casos emblemáticos” (Llenderrozas, 2014: 4-5)

Si bien Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica son los cinco miembros que conforman la coalición BRICS, no se trata de la única formación a la que pertenecen ya que participan de varias alianzas entre ellos. El enredo de coaliciones va en detrimento de la institucionalización del BRICS. La situación de competencia entre las diferentes formaciones desvirtúa su credibilidad política, aminorando sus esfuerzos de consolidación. En efecto, la superposición de miembros y objetivos interfiere en la realización de sus objetivos de desarrollo. Así, las potencias BRICS también pertenecen al Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), al BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), pero también al RIC (Rusia, India y China) y al BIC (Brasil, India y China). Para cinco países existen cinco alianzas que promueven el desarrollo y buscan representar el Sur Global.

¿Cómo se explica esta superposición de coaliciones afines? ¿Qué ventajas objetivas se obtienen de ellas? ¿Logran cumplir con sus objetivos sistémicos? Para responder a estas preguntas se debe indagar en la configuración de estas coaliciones para determinar sus semejanzas y diferencias. Se analizará el impacto real de las coaliciones sobre el desarrollo del Sur, lo cual llevará a plantear que la coexistencia de estas coaliciones dispersa los intereses del mundo en desarrollo a favor de los intereses individuales de estos Estados. Esta disgregación sería causada por la superposición ideológica de las coaliciones y las diferencias insalvables entre sus miembros. Esta hipótesis inicial se basa en varios autores. Para Panda (2013), el BRICS constituye un súper conjunto de PED que eran previamente representados por el foro IBSA. Similarmente, Muhr (2016) plantea que la literatura académica anglófona en materia de CSS es la responsable de haber puesto el foco sobre el BRICS y sus miembros, dejando de lado otras formaciones como IBSA y el BASIC.

1. Características de las coaliciones de superpuestas

Las coaliciones formadas por Brasil, India, China, Sudáfrica y Rusia son el resultado de la globalización y de la interdependencia creciente, fenómenos que crean incentivos poderosos para que los Estados cooperen, animados por la voluntad de ser grandes potencias. El multilateralismo permite colectivizar las ventajas individuales e incrementar la capacidad de influencia en el camino hacia la

cima de la jerarquía de poder (Chenoy, 2010). Frente a la preponderancia inigualable de EEUU en el SI y los costos excesivos de la acción individual de los Estados en la lucha por alcanzar ese nivel de poder, las PE prefieren adoptar medidas blandas de reequilibrio que utilizan colectivamente para desafiar al hegemon sin entrar en una lucha de poder duro (militar) de la cual saldrían predeciblemente perdedores (Pape, 2005). Así, la asimetría existente en el SI alimenta la cooperación internacional y la formación de coaliciones como el BRICS (Cooper, Flemes, 2013), poderosos impulsores del desarrollo (OCDE, 2015).

La cooperación busca resolver problemas que aquejan a todos los miembros de una coalición, siendo un punto focal para la negociación y para crear garantías mínimas de compromiso entre sus participantes. Se trata de un instrumento de multilateralismo que implica reglas, normas, principios y reciprocidad que legitiman la cooperación (Bouchard, Peterson, 2011). Para Walt (2009), permiten combinar las capacidades de sus miembros para promover sus intereses respectivos. Con ello, se analizarán las características de estas coaliciones para despejar las unidades de análisis relevantes para este capítulo. No se hará un apartado sobre el BRICS ya que el lector podrá referirse a los diferentes capítulos del presente trabajo para ello.

1.1 El Foro IBSA

El Foro IBSA fue establecido en el 2003 a iniciativa de los presidentes de Brasil, India y Sudáfrica. Estos países se definen como tres de los PED más importantes del mundo. Son grandes democracias plurales, multiculturales y multirraciales. Representan tres regiones del SI: Asia, África y Sudamérica. Tienen capacidad para actuar en el escenario global y comparten valores vinculados a la democracia, al desarrollo social inclusivo, al multilateralismo y al respeto por los derechos humanos. El Foro permite la consultación y coordinación política sobre problemáticas globales, buscando promover los intereses y la voz de los PED. Juntos, defienden la importancia de lograr el desarrollo económico y social sustentable del mundo en desarrollo a través de la erradicación de la pobreza, la promoción de la paz, la seguridad, el crecimiento económico y la protección del medioambiente (Foro IBSA, 2006). Se trata de una coalición Sur-Sur con dimensión interregional (Arkhangelskaya, 2011)

Los miembros del IBSA buscan reformar la arquitectura del sistema de gobernanza global para obtener mayor representación geográfica y política, promoviendo un orden internacional más justo y equitativo. Particularmente quieren lograr la reforma del CS de la ONU para obtener la membresía permanente (Masters, Landsberg, 2015; Foro IBSA, 2003). En esencia, el IBSA representa una alianza entre países afines que coordinan posiciones de negociación y se apoyan mutuamente en

diversos ámbitos multilaterales (Siddiqui, 2016; Arkhangel'skaya, 2011; Giaccaglia, 2012), particularmente en la ONU y la OMC¹⁰⁷ (Foro IBSA, 2006). Así, el Foro destaca por su cooperación técnica y política que se materializó en la creación del Fondo para el desarrollo¹⁰⁸ administrado por el PNUD, que ha tenido un gran impacto en el mundo en desarrollo como se observará más adelante.

El IBSA es una formación desde el Sur y hacia el Sur, aunque no es unánimemente reconocido como representante del Sur Global. Estos países tienen intereses comunes y coherentes entre sí, tanto en términos de agenda como de intereses internacionales. Su situación en el CS también es la misma. El foro IBSA se posiciona como la voz del mundo en desarrollo y sus miembros encuentran sus motivaciones en el legado ideológico del activismo sureño del siglo veintiuno. Su agenda se puede resumir en torno a cuatro grandes ejes: la reforma de la gobernanza global y particularmente las instituciones y los regímenes internacionales; la cooperación trilateral; el fondo de desarrollo IBSA; y el desarrollo regional. Tiene legitimidad y coherencia para ser la voz de estas reformas y para actuar de facilitador de la cooperación global para lograr conseguir el consenso acerca de estas necesarias medidas necesarias. Esta representatividad resulta considerablemente más significativa que en el BRICS ya que los intereses divergentes de Rusia y China dificultan esa postura conciliadora (Sidiropoulos, 2013). Para el Parlamento Europeo (2011), el IBSA tiene una cohesión ideológica y política superior a la del BRICS. Fue pensado como un laboratorio de cooperación para promover el desarrollo y la lucha contra la pobreza en los demás PED del mundo (Soule-Kohndou, 2012).

El Foro se caracteriza por tener un bajo nivel de institucionalización, con diferentes modalidades de interacción como encuentros, cumbres, reuniones ministeriales y grupos de trabajo. Tampoco emite acuerdos jurídicamente vinculantes (Giaccaglia, 2012; Stuenkel, 2015b). Tiene una estructura flexible sin sede ni órgano permanente de representación. Cuenta con dieciséis grupos de trabajo temáticos y se ha reunido regularmente a nivel intergubernamental entre el 2006 y el 2011, llevando a cabo cinco cumbres. La sexta cumbre prevista en el 2013 fue cancelada. Siddiqui (2016) analizaba esta cancelación como el resultado de la preponderancia del BRICS por sobre el IBSA. Las reuniones interministeriales se reactivaron en el 2017, año en que se llevó a cabo una reunión de ministros de asuntos extranjeros donde se comprometieron a seguir financiando el Fondo. En las declaraciones más recientes, se vuelven a encontrar los temas de agenda propios del IBSA: la reforma del CS, los ODS, el cambio climático, el terrorismo, los derechos humanos, los refugiados, la OMC, el financiamiento del desarrollo, las problemáticas regionales y la cooperación sectorial en materia

¹⁰⁷ La Ronda de Doha fue uno de los éxitos operativos del IBSA, quien logró presionar a las PD e influenciar significativamente las negociaciones y sus resultados.

¹⁰⁸ En castellano (traducción de la autora): Fondo para el alivio de la pobreza y el hambre. En inglés: *India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation*.

militar (Foro IBSA, 2018). Se preveía una nueva cumbre a nivel gubernamental para el 2019, pero a mediados de año, aún no hay convocatoria oficial para la cumbre. Habrá que ver si el foro se reactiva.

1.2 La coalición BASIC

El BASIC fue creado por Brasil, China, India y Sudáfrica durante la Conferencia sobre el Cambio Climático de la ONU de Copenhague para actuar conjuntamente en sus reivindicaciones como países recientemente industrializados y emergentes frente a la dominación de EEUU y de Europa en la definición del acuerdo final. Fue pensado como un grupo de presión para forzar la negociación y la conclusión de una agenda que fuese favorable tanto para los intereses de las PD como del mundo en desarrollo. Esta alianza tiene la particularidad de limitarse a la temática del cambio climático, resaltando las preocupaciones del Sur en la materia, particularmente en la determinación de una posición común en cuanto a reducciones de emisión de gases de efecto invernadero (Panda, 2013: 302). En noviembre del 2009, estos cuatro países establecieron una estrategia común que incluía una serie de términos y condiciones no-negociables que, de ser violados, implicarían la retirada de los cuatro países de las negociaciones. Gracias a este ultimátum, pudieron presentar un proyecto de acuerdo que sería clave para la conclusión del Acuerdo de Copenhague (Hallding et al., 2011). Desde esa primera actuación detonante, los representantes de los países del BASIC se han reunido regularmente, emitiendo declaraciones conjuntas.

Según Polonia Rios y Da Motta Veiga (2013), el BASIC no sería más que el BRICS amputado de la participación de Rusia. Prashad (2013) comparte una hipótesis similar al afirmar que en realidad el BASIC es simplemente la conjunción de IBSA con China. Estos cuatro países restantes adoptaron posiciones comunes en relación a los principales temas negociados en la esfera climática. A pesar de la divergencia de intereses en el grupo de los 77 + China que reúne a los PED, el mantra que unifica las posiciones de BASIC radica en el principio de la responsabilidad compartida pero diferenciada (dimensión histórica del efecto invernadero) y la cuota de responsabilidad mayor para los países desarrollados, aunque este último principio sea discutido. Sin embargo, esta postura discutida por los niveles de contaminación de India e China y la falta de compromisos concretos por parte de estos países hacia la baja de emisiones de gas a efecto invernadero. El autor entiende que el IBSA necesitaba un apoyo de peso en sus reivindicaciones climáticas que fue China, quien terminó siendo la verdadera locomotora del Sur Global.

El BASIC reúne a cuatro economías emergentes estancadas en su camino hacia la modernización, por la toma de conciencia de que los efectos del cambio climático y la escasez de recursos limitan las oportunidades de desarrollo del Sur. La imposibilidad de seguir la misma vía que los países

industrializados crea la necesidad de buscar modelos de crecimiento alternativos basados en denominadores comunes para todos los miembros del SI (Hallding et al, 2013). Por ende, el núcleo ideológico del BASIC está íntimamente vinculado con el desarrollo: la cuestión del cambio climático constituye un verdadero dilema desarrollista para las PE, y el hecho de asociarse en una coalición permite potenciar al máximo sus reclamos. El BASIC responde a una necesidad institucional: se trata de una plataforma para expresar intereses comunes cuando los mismos coinciden, a pesar de las diferencias estructurales entre estos países. La cooperación entre ellos es posible en las grandes líneas y principios de negociación, pero mucho más difícil en los aspectos más técnicos de las negociaciones. Hallding (2011) releva en este sentido la falta de sustancia concreta en las declaraciones oficiales del BASIC.

Es interesante señalar que la coalición sobrevivió a sus objetivos iniciales, logrando perdurar en el tiempo. En noviembre del 2018, se llevó a cabo la vigesimoséptima reunión ministerial del BASIC. Este evento denota que no solo sobrevive, sino que se ha reunido con suma regularidad en los diez años de su existencia, demostrando el compromiso de estos países con la formación. Ya en el 2011, el Parlamento Europeo (2011) indicaba que este grupo lideraba la cooperación del BRICS en materia de cambio climático. Evidentemente, los beneficios que logran obtener a raíz de esta coalición son suficientemente positivos como para justificar la continuidad de su asociación. En efecto, por sus costos políticos inherentes, las coaliciones no se mantienen si no generan resultados positivos.

1.3 El RIC y el BIC

Además del BRICS, el IBSA y el BASIC, existen dos grupos adicionales de discusión que resultan oportunos de mencionar en el marco de este análisis.

- **El foro de diálogo RIC**

Desde el 2002, el foro de diálogo RIC reúne regularmente a Rusia, India y China para fomentar la cooperación práctica y el diálogo estrecho a nivel regional y global. Se trata de una mesa de coordinación política para tratar los temas estratégicos de la agenda internacional y mejorar las complejas relaciones entre estos países. Este trio ha sido calificado como la troika (Splidsboel-Hansen, Sergunin, 2015). En estos encuentros, se debaten problemáticas de interés global como el terrorismo, la economía global y la reforma de la ONU, pero también regionales como la seguridad de la región Asia-Pacífico o la coordinación de posturas en las instituciones regionales e internacionales. Según el ex ministro ruso Sergey Lavrov (citado en Zavrazhin, 2016), el RIC es una plataforma de diálogo y un mecanismo de cooperación que se ha transformado en un factor importante de la política. Esta alianza busca lograr un orden mundial más justo y el desarrollo económico

sustentable e inclusivo de la región Asia-Pacífico. Como mercados emergentes, ayudaron a estabilizar la economía global, contribuyendo al crecimiento mundial, decididos a promover un desarrollo fuerte e inclusivo, y contribuir a una gobernanza económica global representativa (RIC, 2016).

Si el RIC no está formalmente institucionalizado ni dispone de herramientas prácticas, está bien coordinado y tiene cierto impacto geoestratégico. En febrero del 2019 se llevó a cabo la decimosexta reunión de los ministros de asuntos exteriores del RIC donde se buscó dar un nuevo impulso a esta cooperación trilateral que buscan construir consenso, promoviendo la estabilidad y el desarrollo. Insisten en la necesidad de expandir las consultaciones trilaterales y la cooperación en las cuestiones de interés mutuo. Su agenda resulta muy similar a la del BRICS, retomando prácticamente todos los grandes temas detallados en el capítulo 5. En este sentido, mencionan y enfatizan en la coalición BRICS, que consideran como una asociación estratégica que debe ser reforzada particularmente en las áreas de cooperación económica, política y de seguridad (RIC, 2019).

▪ **El foro de diálogo BIC**

En cuanto al BIC, se trata de una categoría teórica planteada por algunos académicos (Narlikar, 2010) para designar las relaciones entre Brasil, India y China, particularmente en el marco de su participación en la RD de la OMC. No existe un marco formal de reuniones regulares que sustente la existencia de la coalición *per se*. No obstante, se consideró oportuno relevar la existencia de esta denominación recurrente ya que complejiza aún más el panorama. Se suele hablar de los países BIC.

A pesar de tener características diferentes, estas coaliciones están muy vinculadas por la repetición de sus miembros y el objetivo transversal de defensa de los intereses a favor del desarrollo de todos los miembros de la comunidad internacional. Pero, ¿por qué multiplican sus estructuras de cooperación? ¿Cómo impacta esta multiplicación sobre la agenda del desarrollo?

2. Impacto de las coaliciones en la agenda de desarrollo

En base al relevamiento inicial, se quiere evaluar el impacto concreto de estas coaliciones para el desarrollo. Si el BASIC no destaca por su institucionalización fuera del ámbito del cambio climático, el IBSA y el BRICS han creado mecanismos *ad hoc* de apoyo al desarrollo. El RIC y el BIC también resultan interesantes, pero no son temas académicos muy desarrollados; por ende, se dejarán a un lado para la continuación del análisis.

2.1 Coaliciones de potencias emergentes y Cooperación Sur-Sur

Las coaliciones de PE son mecanismos de cooperación que impactan al SI que está en fase de mutación por el ascenso del Sur Global (Lara de Arruda, Slingsby, 2014). Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica están comprometidos con la CSS en la formación de sus alianzas. Como se observó en el capítulo 5, el BRICS defiende las ideas de la CSS, destacando la necesidad de promover el desarrollo en su seno y en el resto del mundo para reducir las desigualdades económicas globales a través del crecimiento, la estabilidad y la prosperidad (BRICS Leaders, 2010). La noción de CSS aparece en algunos documentos de los BRICS, donde destacan la necesidad de fortalecer su asociación para avanzar en el desarrollo global a través del diálogo, la cooperación y el intercambio de experiencias. Los BRICS serían así uno de los defensores más visibles del universo de la CSS. Stuenkel (2013a) emite ciertas dudas al afirmar que la presencia de Rusia en la coalición —que poco tiene de PE— demostraría que el objetivo del BRICS no es fomentar ni institucionalizar la CSS, sino establecer un contrapeso a EEUU.

En cuanto al Foro IBSA, Liu (2016) señala que fue creado para promover la CSS y construir consenso sobre temas internacionalmente relevantes como derechos humanos, comercio, reducción de la pobreza, desarrollo social agricultura, o cambio climático, entre otros. Esta cooperación tendría un enfoque mucho más amplio que el BRICS. Sus miembros insisten en la necesidad de compartir valores y de fomentar la solidaridad entre los pueblos del mundo, sentando las bases para una gobernanza global democrática en el interés de todos los participantes del SI. El Foro le da prioridad a la arquitectura mundial de desarrollo y a la provisión de fuentes alternativas de ayuda para el Sur gracias al Fondo de Desarrollo. El IBSA ha implementado una verdadera diplomacia desarrollista basada en la promoción de la CSS como instrumento esencial para el desarrollo sustentable e inclusivo en la búsqueda por el bienestar de los pueblos del mundo (Foro IBSA, 2006). Así, el foro define a la CSS como un proyecto común de los pueblos y países del Sur, una asociación entre pares que debe ser guiada por los principios de soberanía nacional, propiedad e independencia nacional, igualdad, no condicionalidad, no interferencia en los asuntos domésticos y beneficio mutuo (ibíd., 2010). Se oponen con vehemencia a la jerarquía inherente en las instituciones multilaterales y el uso indebido del poder por los Estados poderosos que persiguen sus intereses y objetivos personales a expensas del multilateralismo (Nel, 2010).

Por ende, se pueden sintetizar estas ideas señalando que el BRICS defiende un enfoque duro de la CSS basado en el desarrollo a través de la economía y la finanza, mientras que el IBSA defiende un enfoque blando de la CSS basado en el desarrollo por la promoción de las ideas como la interdependencia y los valores democráticos. Aun así, el concepto de CSS como base ideológica para

las coaliciones carece de coherencia general suficiente para traducirse en instituciones y estructuras tangibles que reemplacen a las existentes. Por ende, se trata de un concepto útil en la actualidad de las RRII en favor de la multipolaridad y la reforma de los valores que sustentan el sistema de gobernanza global, pero podría resultar contraproducente en el futuro (Stuenkel, 2013a). En efecto, si las coaliciones no tienen valores comunes, difícilmente puedan sobrevivir. Estas coaliciones tienen una base discursiva basada en la CSS, pero se multiplican y superponen entre los mismos miembros y en función de los objetivos específicos que cada una de ellas defiende. Su supervivencia resulta amenazada si no consolidan su marco de valores comunes más allá de la CSS.

El activismo global de las PE y sus prácticas de CSS no deben ser comprendidos como una fuerza unitaria no litigiosa, sino que supone prerrogativas e intereses nacionales complejos y generalmente contradictorios. El hecho de que el paradigma de la CSS se encuentre en manos de las grandes PE que dominan con creces el Sur potencia el riesgo de crear un neo-colonialismo del Sur o subimperialismo por los hegemones *de facto* del subsistema del Sur, aunque también puedan crear un paradigma de desarrollo colectivo Sur-Sur (Gray, Gills, 2016). Laidi (2011) se refiere a los BRICS como a la aristocracia emergente del Sur. En efecto, los OI también puede darse a escala regional y contar con sus propios hegemones (Ikenberry, 2014b). Este discurso de defensa de CSS puede ser visto como una retórica a través de la cual negociar una mayor posición de influencia en el orden mundial hegemónico. Indudablemente, la CSS provee una plataforma adicional para confirmar la posición destacada de un país como un socio de cooperación al desarrollo entre sus pares, permitiendo mayor visibilidad e influencia (Masters, Landsberg, 2015).

2.2 Mecanismos de apoyo al desarrollo: el Fondo para el Desarrollo IBSA y el NBD del BRICS

Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica han logrado implementar mecanismos concretos de promoción del desarrollo para promover la CSS. En primer lugar, cabe mencionar NBD del BRICS, cuyo análisis se encuentra en el capítulo 6. Sin repetir los contenidos previamente detallados, se puede resaltar simplemente que el NBD constituye un excelente mecanismo de apoyo al desarrollo.

En segundo lugar, se debe mencionar al Fondo para el Desarrollo del IBSA. Este mecanismo nació a raíz de la necesidad de repensar la asistencia internacional al desarrollo para que responda efectivamente a las necesidades de los PED, identificando nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo del Sur (Foro IBSA, 2006). A través del Fondo, los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica se comprometieron a asistir a los PED en su lucha contra la pobreza y el hambre, en una iniciativa

pionera de la diplomacia al desarrollo¹⁰⁹ para reforzar la CSS a favor de los países más necesitados (ibíd., 2008). Así, el Fondo se basa en los métodos, tecnologías e iniciativas fruto de las experiencias exitosas de los miembros del IBSA para ser compartidos con países con desafíos de desarrollo similares. Según la OCDE la cooperación entre los PED constituye un vehículo importante para el intercambio de conocimientos, al permitir la aplicación de la experiencia de otros para mejorar sus propias políticas y programas (ibíd., 2015). Comprometiéndose con el desarrollo, el Fondo resalta su determinación política de contribuir al progreso de otros PED en convergencia con los principios de la CSS (Masters, Landsberg, 2015; Foro IBSA, 2010).

El Fondo fue creado en el 2004, entró en funcionamiento en el 2006 y opera gracias a una contribución anual de un millón de dólares por miembro, sin secretaria permanente ni costos administrativos. Está destinado a financiar pequeños proyectos localizados en las partes más empobrecidas del mundo en desarrollo. Así, ha financiado varios proyectos, como un proyecto de desarrollo agrícola en Guinea Bissau, la creación de una clínica en Cabo Verde, un centro deportivo en Palestina o una escuela en Gaza. Para su realización, opera junto a los gobiernos y operadores locales, evitando cualquier apariencia de paternalismo (White, 2009; Masters, Landsberg, 2015). El Fondo contribuye a la legitimación de los miembros del IBSA como nuevos donantes y socios para el desarrollo, planteando un enfoque diferente al de la asistencia Norte-Sur basado en la demanda directa por parte los países receptores de la ayuda y no de las organizaciones. Pone el acento en la formación técnica más que sobre las donaciones financieras, con resultados muy significativos a pesar del bajo costo de los proyectos (Soule-Kohndou, 2011, 2014).

2.3 Percepción de las coaliciones por el Sur Global

Tradicionalmente, los países que comparten intereses se han agrupado en subgrupos para formular, influenciar y negociar políticas dentro y fuera de los marcos multilaterales que definen los procesos internacionales de toma de decisiones. El proceso de conformación de estos bloques se vincula con el multilateralismo (Chenoy, 2010). Históricamente, la creación de coaliciones del Sur dependió del activismo de algunos países de renta media sin poder suficiente para actuar individualmente, que se unen con actores dotados de capacidades similares y con países menos poderes para tener un impacto colectivo superior. Las coaliciones creadas a partir de la Conferencia de Bandung de 1955 han seguido este modelo, con la diferencia de que las potencias intermedias actuales son mucho más poderosas que cualquier otro país del Sur (Da Silva et al., 2016).

¹⁰⁹ De hecho, el Fondo ha sido galardonado con varios premios, como el ‘South-South Partnership Award’ en el 2006 y el ‘South-South and Triangular Cooperation Champions Award’ en el 2012.

Según Axelrod (1990), para promover la cooperación entre Estados es necesario incentivar la interacción continua y estable basada en la reciprocidad, a través de los encuentros regulares y durables y la promoción de las perspectivas del futuro cooperativo. Debe incrementar las ganancias de los actores e inculcar valores y herramientas para promover la cooperación. Así, existen incentivos de coalición (*'coalition magnets'*) que son ideas que resultan atractivas para un grupo de países con intereses fundamentalmente diferentes pero que encuentran en ellas un interés superior para cooperar. Las ideas deben ser suficientemente polisémicas o ambiguas para impulsar la cooperación y llamar la atención de una diversidad de individuos o grupos, pudiendo ser utilizadas estratégicamente por los actores políticos (individuales o colectivos, que promueven las respuestas políticas) para elaborar intereses, movilizar seguidores y construir coaliciones. Cuanto más polisémicas y ambiguas sean, mayor será el atractivo para los miembros potenciales de la coalición ya que pueden ser interpretadas de manera diferente por cada uno y legitimar así nuevas y variadas propuestas políticas. Estos incentivos son creados cuando las ideas son combinadas con el poder, otorgándoles una posición privilegiada por sobre otras ideas en los debates y discusiones políticos (Béland, Cox, 2015).

Los países del Sur ven la necesidad de seguir teniendo a las PE en sus plataformas de política internacional, particularmente para los países menos desarrollados cuya gran mayoría enfrenta dificultades abrumadoras en su camino hacia el desarrollo. Así, la única manera de negociar y tener una voz en el SI radica en la vinculación con las PE y sus coaliciones que ven como locomotoras para su crecimiento individual y colectivo¹¹⁰. En esta dinámica, resulta necesario entender que la fuerza de las PE radica tanto en su diferencia ideológica con el Norte como con su fuerte vinculación con el Sur. El valor añadido de los foros multilaterales de PE recae en su capacidad de plantear las voces del Sur en la mesa de negociación del Norte, construyendo puentes entre ambos polos para la resolución colectiva de los problemas comunes y para construir un multilateralismo más efectivo y viable (Chenoy, 2010).

Para Cooper y Flemes (2013) estas coaliciones substituyen la desorganización que caracterizaba la participación del Sur en los debates de política global, revirtiendo los endebles mecanismos históricos de acción colectiva como el G77 o el Movimiento de Países No Alineados (MPNA). Desde principios del siglo veintiuno, se asiste a una renovación de las modalidades de conformación de las coaliciones de CSS. Para Giaccaglia (2012), ya no se piensa en la conformación de un gran grupo permanente que reúna al mundo en desarrollo en su totalidad, sino que las alianzas dependen del proceso de negociación y de los intereses en juego, con una reducción del número de participantes de

¹¹⁰ Por ejemplo, durante la Ronda de Doha de la OMC, los PED se apoyaron en el BIC para lograr un acuerdo más favorable en materia de subsidios agrícolas.

las coaliciones. Frente a las grandes bancadas del MPNA o del G77, el IBSA, el BRICS y el BASIC son clubes selectos. El IBSA se vincula en especial con los intereses desarrollistas del Sur ya que sus miembros experimentaron de primera mano y superaron con creces los desafíos de desarrollo. Pueden crear nuevos paradigmas de desarrollo (Chenoy, 2010) y plantear un ideario común basado en la democracia, la multietnicidad y la valorización de la figura del Estado (Giaccaglia, 2012). Así, el Foro prevalece sobre las demás coaliciones por tener una visión compartida sobre la mayoría de las problemáticas a nivel internacional (Hallding et al., 2013).

3. Consecuencias sistémicas de la proliferación de coaliciones

Por un lado, la coexistencia de coaliciones entre estos países no favorece al objetivo de cooperación al desarrollo que persiguen al dispersar los intereses del Sur a favor de los intereses individuales de los Estados que las conforman. Por el otro lado, van claramente en contra del proceso de institucionalización de los BRICS, objeto de estudio del presente trabajo.

3.1 Superposición e interferencias entre coaliciones

La globalización se caracteriza por la aparición de una multitud de entidades internacionales y el surgimiento de una variedad de acrónimos que se superponen e interfieren entre sí marcando el reposicionamiento de sus miembros dentro de la gobernanza global. Por ende, estos acrónimos parecen ser una herramienta de ‘bricolaje global’, esto es, un marco para analizar los ensamblajes incipientes de la gobernanza global provenientes del Sur (Mittelman, 2013). Así, India pertenece a las cinco coaliciones analizadas, China a cuatro, Brasil y Sudáfrica a tres y Rusia a dos. Dejando de lado al RIC y al BIC, el BASIC, el IBSA y el BRICS son clubes políticos holgadamente organizados de PE con dinámicas domésticas y ambiciones globales divergentes y contradictorias (Hallding et al., 2013). Esta situación crea complementariedades y superposiciones inevitables, ilustrando una forma de ‘minilateralismo’ entendida como una manera de crear subgrupos dentro de las configuraciones de gobernanza global para poner a prueba nuevas ideas y proyectar visiones normativas alternativas del orden global (Mittelman, 2013).

La superposición principal de coaliciones ocurre entre el BRICS y el IBSA. La inclusión de Sudáfrica en el BRICS desafió la existencia del IBSA causando redundancia de agenda, miembros y objetivos. Esta inclusión fue considerada como una sentencia de muerte para el IBSA (Masters, Landsberg, 2015) y como una jugada de China para relegar al IBSA como alianza multilateral en un afán de desestabilizar a su competidor regional, India (Panda, 2013). Esta competencia de alianzas implica que el IBSA redefina una nueva misión o al menos se diferencie del BRICS para sobrevivir

(Al Doyaili et al., 2013). A pesar de la premisa de superposición, no habría conflicto de intereses en las problemáticas esenciales tratadas por el IBSA y el BRICS, ya que la primera se basa en la defensa de los valores democráticos y el consenso sobre las grandes problemáticas globales, mientras la segunda se enfoca en una dimensión esencialmente económica con un consenso relativo sobre la finanza internacional (Lara, Slingsby, 2014). De hecho, deberían coexistir ya que cada una ejerce una función diferente y tiene un papel global muy importante (White, 2009).

La subsistencia del IBSA estaría vinculada con su identidad basada en un marco de valores y causas comunes según el cual la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente y son la clave para la paz y la estabilidad sustentable (Foro IBSA, 2011). Esta característica diferencia fundamentalmente al IBSA del BRICS, tanto por la conflictiva heterogeneidad de sus miembros como por los desequilibrios estructurales de la coalición. Los BRICS tendrían una prioridad económica mientras que el IBSA apuntaría a la cooperación política, al desarrollo y a la integración entre sus miembros. Por ende, las dos coaliciones podrían seguir coexistiendo, entendiendo que un diálogo efectivo entre las dos agrupaciones sería más útil que la integración de estos dos bloques. Quizás simplemente se trate de dos enfoques distintos —económico *versus* político— del multilateralismo Sur-Sur (Arkhangelskaya, 2011). Aun así, esta justificación se debilita por el hecho de que el BRICS ha evolucionado mucho entre la primera y la décima cumbre, pasando de un enfoque inicial centrado en la economía a una dimensión más socio-política, como se desprende de los contenidos de sus comunicados y la variedad de temas de sus reuniones.

. Como se vio en el capítulo 5, la sustentabilidad de las coaliciones recae en la existencia de una agenda compartida, interna y consistente. Basándonos en esta definición, se observa que el IBSA representa la coalición adecuada para promover los intereses del Sur gracias a una cooperación concreta destinada a promover el desarrollo de los seguidores a los que representan. Pretenden lograr un orden mundial más equitativo y reformar las instituciones internacionales para reflejar el poder crecimiento de las PE y los PED: los miembros del IBSA reconocen una visión común de CSS (Lara, Slingsby, 2014). Por su parte el BRICS es la coalición apropiada para maximizar los intereses económicos del Sur, pero la presencia de Rusia y China diluye el objetivo de defensa de los intereses de desarrollo del Sur. El BRICS tiene un carácter eminentemente estratégico que busca ubicar a la coalición como contra-polo del poder hegemónico gracias a la acumulación de la mayor cantidad de riqueza, territorio, población y tasas de crecimiento, buscando una distribución más equitativa del liderazgo mundial en donde quieren jugar un papel importante (Hallding et al., 2013).

El IBSA parece una coalición mucho más benevolente que el BRICS, ya que tanto India como Brasil y Sudáfrica se enfrentan a problemáticas domésticas muy similares a las del resto del Sur. Esta

alianza de tres sociedades altamente democratizadas constituye un laboratorio para explorar el futuro de la democracia y de la cooperación internacional en el Sur (Arkhangelskaya, 2011). Sin lugar a duda, la creación del Foro ha marcado la evolución de la SCC, permitiendo una mayor conectividad y vinculación entre tres grandes regiones del Sur Global (Da Silva et al., 2016). A pesar de las similitudes, existen grandes diferencias entre los miembros del IBSA, principalmente en términos de población, economía, territorio y capacidad militar. Por ende, los intereses de sus miembros difieren naturalmente de acuerdo a las capacidades de cada país y de sus intereses internacionales específicos. El mismo comentario puede hacerse sobre el BRICS que está plagado de rivalidades en materia de fronteras, recursos y estatuto (Cooper, Flandes, 2013).

Aun así, los miembros del IBSA consideran que la CSS tiene una importancia capital para la promoción de la asistencia al desarrollo del Sur y el foro es una iniciativa modelo de CSS que defiende el derecho de los países de perseguir sus objetivos de desarrollo. Los socios estiman que deben asistir a los países del Sur en la promoción de su desarrollo autónomo en el respeto de los principios de soberanía, independencia, igualdad, no-condicionalidad, no intervención en los asuntos internos y beneficio mutuo – principios básicos de la CSS (Da Silva et al., 2016). Para Masters y Landsberg (2015), el IBSA ha encontrado su nicho en el ámbito de la cooperación al desarrollo, demostrando las posibilidades de la diplomacia para el desarrollo y de la CSS, y desafiando las concepciones normativas tradicionales del desarrollo internacional. La coalición es indispensable para contrarrestar la trayectoria actual de la arquitectura de gobernanza global, particularmente en el ámbito del desarrollo. El IBSA sería entonces la única coalición que plantea un enfoque y un compromiso concreto hacia la CSS, aunque queda por ver si se reactivará.

Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica han formado coaliciones de geometría variable que reflejan alianzas multidimensionales destinadas a lograr un equilibrio entre los cambios sistémicos y los intereses nacionales (Da Silva et al., 2016). En efecto, Brasil e India participan tanto en el BRICS como en el IBSA porque operan en diferentes dimensiones y satisfacen intereses y valores distintos, ya que el IBSA tiene un enfoque mucho más apuntado hacia el desarrollo que el BRICS (White, 2009). Gracias a estos foros, pueden desarrollar su agenda propia y tener más influencia sobre la gobernanza global. Las cumbres regulares les permiten consultarse y coordinarse acerca de un gran número de temas. En el caso del IBSA, se coordinan acerca de la reforma de la ONU y las problemáticas de desarrollo. Los BRICS favorecen la reforma de la gobernanza económica, particularmente el papel del FMI y el tema de la moneda internacional de reserva y cambio. Lo mismo ocurre en el caso del BASIC cuyos miembros operan en contextos ideológicos y materiales muy diferentes, aportando soluciones diversas al problema climático: son socios en la diplomacia

climática, pero también son competidores en la búsqueda por los mercados globales y el estatuto internacional. Estos foros encuentran entonces su dinámica en la asociación y la competencia (Hallding et al., 2011).

3.2 Fragmentación del Sur Global

Según Giaccaglia (2012), se está produciendo una fragmentación creciente del Sur con el ascenso relativo de unas pocas PE que decidieron nuclearse como entidades separadas y distintas de los restantes países periféricos. Para Soule-Kohndou (2011), estas coaliciones son clubes selectivos que funcionan como grupos de intereses para complementar los foros existentes como el G20, pero que fraccionan el sistema de gobernanza global al mismo tiempo. Así, el mundo se encuentra sumamente dividido, integrado por una difusa variedad de actores, perspectivas y particularidades culturales. A pesar de trabajar en pos del mismo objetivo, estos actores están desvinculados el uno del otro. Multiplican los proyectos de desarrollo, lo cual va en contra de la propia consecución del desarrollo (Benitez-Schaefer, 2015). Así, la proliferación de acrónimos de coaliciones de PE se relaciona con el hecho de que el SI no tiene una PE hegemónica —salvo quizás China que no quiere actuar sola— sino que hace competir a varios Estados que califican como PE y que quieren ascender dentro de su subsistema (Cooper, Flandes, 2013).

A pesar de que las nuevas formas de multilateralismo impulsadas por las PE hayan replanteado la posición del Sur en el mapa político e intelectual, su capacidad de moldear la agenda permanece limitada y circunscrita a temas que la hegemonía considera como pertenecientes al Sur, como es precisamente el desarrollo (Hallding et al., 2013). Además, las PE no son revisionistas ni buscan desafiar el orden existente, sino que se perciben como defensoras del *statu quo* y de las normas internacionales establecidas (Hurrell, Sengupta, 2012). Las coaliciones lideradas por los líderes *de facto* del Sur no sólo generan entusiasmo en el mundo en desarrollo. Así, durante las negociaciones de la Cumbre de Copenhague en el 2009, las posiciones del BASIC fueron muy criticadas por Bolivia, Venezuela, Nicaragua o Cuba que se opusieron a la conclusión del acuerdo de mínimos propuesto por esta coalición en acuerdo con EEUU y la Unión Europea. Si el BASIC tuvo un papel indiscutible de liderazgo en Copenhague, se le reprochó su participación en los procesos poco transparentes y discriminatorios que excluyeron a los PED en la definición del acuerdo final (Qi, 2011). Para Hurrell y Sengupta (2012), las negociaciones climáticas generaron una gran fragmentación dentro del Sur.

La aparición de las nuevas potencias del Sur ha incrementado la brecha del desarrollo entre las PE y las demás PED. Su lugar en la jerarquía de poder internacional los ubica en una categoría analítica diferente en comparación con el resto del mundo en desarrollo: son PE por su gran peso

económico, pero también por su ideología y sus ambiciones de ser grandes potencias, buscando incrementar su poder, influencia y prestigio (Hurrell, 2013). Así, se estaría creando una jerarquía del Sur basada en un relacionamiento horizontal entre las PE y materializada en las coaliciones estudiadas, y un relacionamiento vertical entre las PE y el resto de las PED. Este fenómeno impulsaría la fragmentación del conjunto heterogéneo del Sur, incrementando las disparidades entre los países que lo componen (Soule-Kohndou, 2011). No se está desarrollando el conjunto del Sur Global, sino que ciertos países del Sur están emergiendo en el marco de este grupo (Vanaik, 2014).

3.3 Primacía de los intereses estatales por sobre los intereses colectivos

La superposición de coaliciones refleja que los Estados que pertenecen a ellas tienen intereses concretos en estas membresías plurales. En efecto, podemos interrogarnos sobre el motivo por el cual India quiere pertenecer tanto al BRICS como al IBSA, al BASIC y al RIC, reflexión extrapolable para todos estos países con varias membresías. Se entiende que se trata simplemente de incrementar el poder individual a través de la participación en distintos ámbitos de influencia. Discursivamente, estos países pertenecen a las alianzas para influenciar el cambio dentro del SI a favor de una mayor igualdad y respeto de la soberanía de cada uno de sus miembros. Si este constituye el objetivo externo, no cabe duda de que los costos inherentes a esta participación se vinculan con el objetivo interno de cada uno de ellos. En esencia, estos objetivos internos buscan maximizar el poder y la influencia individual potenciando paralelamente el crecimiento y el desarrollo. La multiplicación de coaliciones se debe a que pueden ser utilizadas como herramientas de negociación para incrementar la influencia de las PE en las instituciones (Stuenkel, 2013a). En consecuencia, la solidaridad de las coaliciones está truncada por las prioridades, problemáticas e intereses domésticos. En este contexto, las coaliciones y alianzas se convierten en un escenario de negociación temática de alta complejidad (Cooper, Flandes, 2013).

El surgimiento de estas coaliciones beneficia especialmente a China, única entre las potencias estudiadas en tener el potencial para alcanzar una posición hegemónica (Deas, Schemeil, 2013) gracias a su peso económico y gran tamaño que lo ubican en una liga propia del SI (Hallding et al, 2011). Su cooperación con el BRICS busca reforzar su identidad de PED y su solidaridad con el mundo en desarrollo al aliarse con otras economías emergentes (Liu, 2016). China tiene mucha animosidad hacia el IBSA por ser una palanca para el crecimiento de su contrincante regional, India; tal así que China propuso en abril del 2011 organizar una cumbre conjunta IBSA-BRICS, propuesta que fue rechazado por India (Soule-Kohndou, 2011). El IBSA ha sido una coalición poderosa que gozó de un fuerte consenso entre sus miembros, planteando el crecimiento en un contexto democrático. Esta situación molestó claramente a China (Stuenkel, 2012a) cuya ausencia de la

coalición hace del IBSA una plataforma interesante para debatir los desafíos globales en un contexto diferente (Stuenkel, 2012a).

La formación de coaliciones con intereses y objetivos superpuestos entre Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica lleva a sacar varias conclusiones. En primer lugar, se puede afirmar que el RIC y el BIC son más bien cumbres políticas, mientras que IBSA BRICS y BASIC son verdaderas coaliciones. BRICS e IBSA son muy influyentes mientras que el BASIC resulta demasiado acotado para tener un impacto sistémico relevante a largo plazo. Por ende, la existencia de esta coalición no se justifica salvo que se unifique con el BRICS y/o el IBSA.

El BRICS, el IBSA y el BASIC son tres coaliciones que buscan fomentar el desarrollo del Sur. Las tres tratan temas similares y se observa una superposición particularmente notoria entre IBSA y BRICS. La diferencia entre estas coaliciones radica en el objetivo de desarrollo que persiguen: BRICS tiene un enfoque económico, IBSA un enfoque político y el BASIC un enfoque sectorial limitado a la cuestión del medioambiente. Por lo general, estas coaliciones tienen preocupaciones y agendas cruzadas. ¿Dónde radica entonces la necesidad de sostener esta diferenciación a largo plazo? Si se piensa en una fusión IBSA-BRICS, el riesgo es que los valores democráticos que defiende el IBSA se vean superados y dominados por China y Rusia en el ámbito del BRICS. Dicha fusión fue propuesta en el 2011 a iniciativa de China, propuesta que fue rechazada por India como se mencionó. En efecto, hubiese generado para ella una pérdida de poder e influencia (Postel-Vinay, 2011). En la batalla que se llevan China e India por ser líderes en sus regiones vecinas, semejante cesión de poder parece inconcebible. Por el otro lado, la unificación permitiría una optimización de los recursos de cooperación al desarrollo de ambas coaliciones ya que el Fondo para el Desarrollo y el NBD podrían coexistir o fusionarse y aprender el uno del otro.

A lo largo del análisis, se relevó una evolución del BRICS que pasó de ser una coalición con objetivos económicos a ser una coalición cada vez más tornada hacia la cooperación al desarrollo. El problema radica en que cuanto más se acerquen los BRICS a la CSS, más se diluye el interés de la existencia del IBSA cuyo objetivo histórico ha sido la CSS. Si no se realiza una nueva cumbre del IBSA, resulta altamente probable que la coalición se diluya por sí sola. En cuanto al BASIC, su supervivencia es un interrogante tras la aprobación del acuerdo sobre el cambio climático en París en el 2016. En cualquier caso, su unificación con el IBSA o el BRICS sería recomendable ya que ambas defienden las cuestiones del cambio climático.

Así, las coaliciones que reúnen a Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica tienen características objetivas diferentes, pero todas son parte de la transformación gradual del panorama político global.

Ninguna de ellas resulta muy influyente individualmente, pero colectivamente generan un verdadero impacto sobre la dinámica de las RRII. Por más que las deliberaciones de estas coaliciones no produzcan normas vinculantes para sus miembros, afectan sus políticas nacionales internas; por ende (Keukeleire, Hooijmaaijers, 2014). Estas alianzas PE fueron diseñadas primariamente para beneficiarse del cambio que está viviendo la jerarquía del poder mundial (Flemes, 2009b), hacia la concreción del orden verdaderamente multipolar planteado por Wohlforth (1999) que implica la coordinación política de las grandes potencias regionales y la traducción de su potencial económico agregado en capacidades concretas necesarias para ser polos del SI.

Indudablemente, la cooperación al desarrollo no es una cuestión meramente financiera. En este sentido, cuando se toman las diferentes coaliciones formadas por Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica, se observa que la única alianza que considera al desarrollo como un concepto complejo, integral y multifacético es el IBSA. La otra gran coalición, el BRICS, propone un enfoque primariamente económico-financiero que limita su impacto positivo y constructivo sobre la cooperación internacional al desarrollo, si bien queda por ver cómo evolucionará el NBD. Aunque el IBSA tenga menos visibilidad internacional que el BRICS, representa la plataforma estratégica para la cooperación al desarrollo. El IBSA ha sabido mostrar el potencial de la diplomacia para el desarrollo y la CSS (Masters, Landsberg, 2015). Algunos consideran que el BRICS constituye el superconjunto de PE que el Foro IBSA inicialmente representaba. Mientras la participación de Rusia y China hace del BRICS una coalición más poderosa que el IBSA, la participación de tres grandes democracias de tres continentes diferentes pone al IBSA a otro nivel. El IBSA apuntaría entonces a coordinar políticas de desarrollo entre PED mientras que el BRICS defendería esta cooperación, pero en una dimensión macro de revisión del sistema internacional (Panda, 2013).

El futuro del IBSA y del BRICS es pertinente siempre y cuando perciban la presencia el uno del otro como complementaria. El IBSA tiene el potencial para impulsar al BRICS a adoptar una agenda más progresiva, lejos de las tentaciones hegemónicas. Paralelamente, el BRICS puede presionar saludablemente al IBSA para que mejore su cooperación técnica y mejore sus relaciones con los países menos desarrollados. Por ende, ambas organizaciones pueden objetivamente coexistir y tener diferentes posiciones en las RRII (Lara, Slingsby, 2014). Al resaltar la superioridad del IBSA en materia de promoción de la CSS, cabe remarcar la profunda influencia del IBSA sobre el BRICS que ha tomado como propia gran parte de la agenda política y socio-económica del IBSA en el último tiempo. Por ende, el poder ideológico del IBSA está promoviendo la construcción una agenda política y una diplomacia de desarrollo coherente que puede ayudar al BRICS a encontrar su propio nicho más allá de ser una constelación de potencias económicas (Masters, Landsberg, 2015). La unificación

del IBSA y del BRICS les permitiría maximizar su influencia y su peso en una mega-alianza de PE que fomente el desarrollo de todos los miembros del SI desde un enfoque integral basado tanto en el aspecto económico-financiero como en el aspecto ideológico-político.

A través de esta multiplicación de coaliciones, pareciera que estos países persiguen lo que Flandes (2009b) denomina un proceso de pluri-institucionalización latente que se refleja en su omnipresencia en el escenario global a través de distintas formaciones políticas. Todas se caracterizan por ser flexibles y tener bajos niveles de institucionalización. Esta estrategia garantiza la soberanía nacional, la flexibilidad y la independencia de las PE. La incuestionable superposición de coaliciones son oportunidades para debatir, comunicar y deliberar, reflejando características de multilateralismo orientado a las relaciones interestatales. Sin embargo, la institucionalización limitada, la ausencia de compromisos vinculantes y las divergencias substanciales entre los Estados participantes debilitan esta iniciativa (Keukeleire, Hooijmaaijers, 2014). Existe una proliferación de marcos institucionales vinculados a la CSS que refleja el desafío de las PE a la hora de definir reglas y principios acorde a los cuales las estructuras de CSS deberían funcionar, principalmente por las diferencias entre actores emergentes en el Sur Global (Stuenkel, 2013b). En la actualidad, las PE deciden institucionalizar su cooperación para crear bloques políticos que permitan reestructurar los parámetros del OI (Stuenkel, 2015b), y esto es precisamente lo que están haciendo los miembros del BRICS, perjudicando el proceso de institucionalización de su coalición.

Capítulo 9 – Conclusión

Con este trabajo, nos propusimos estudiar el impacto del BRICS sobre el SI a través de su institucionalización. Este proceso fundamental refleja las fortalezas y las debilidades estructurales de la coalición, lo cual permite a su vez medir su influencia sistémica al ser un reflejo de las posturas adoptadas por sus miembros para promover la alianza en el escenario internacional.

La institucionalización del BRICS sobresale en dos ámbitos específicos: la creación de instituciones propias y la diversificación de la agenda de la coalición. Por un lado, la creación del NBD y del ARC constituyó una prueba indiscutible de la capacidad y de la voluntad política de los BRICS de defender intereses comunes con acciones concretas de cooperación, a pesar de sus diferencias. Dicho eso, la particularidad de estas iniciativas radicó en que la coalición optó por el modelo de instituciones propias, adaptándolo a su realidad. Así, no le otorgó una estructura formal al ARC para evitar imponer condicionamientos y restricciones sobre el poder individual de sus miembros. Similarmente, el NBD aún no consigue promover la influencia internacional del BRICS ya que su membresía todavía es restringida y no financia proyectos para otros países. En la actualidad, solo es una entidad de autofinanciamiento de proyectos del BRICS.

En resumen, el NBD y el ARC no desafían la arquitectura financiera internacional y no son más que la forma de cooperación más inmediata, viable, rentable y previsible de los BRICS, cuyos únicos elementos sustanciales de acuerdo se siguen dando en materia financiera. Estos instrumentos crean

relaciones de interdependencia económica, que, hasta hace poco, solamente se daban entre Norte y Sur. Considerando que la manipulación de las asimetrías de interdependencia es una dimensión importante del poder económico, estas instituciones crean una relación de dependencia dentro del Sur Global. Esta situación no se condice con las intenciones declaradas de la coalición que aboga por el desarrollo igualitario de todos los actores del SI. Al contrario, imponen un modelo de finanzas subhegemónico (Bond, 2016) que poco tiene que ver con una postura anti-hegemónica.

La diversificación de la agenda constituye el segundo hito de la institucionalización del BRICS. Las cuestiones tratadas por la coalición fueron ampliándose durante el período analizado, reflejando la sustitución de un enfoque centrado en la economía por una visión más integradora de las problemáticas internacionales. Han establecido interacciones entre diversos sectores y niveles de poder, sobre diferentes temas. Este nuevo paradigma refleja que el BRICS es una coalición tipo bloque con vocación de durabilidad. Si en un primer momento parecía una coalición específica al centrar sus acciones en torno a la reforma de la arquitectura financiera global, con el tiempo expandió su rango de acción con la apertura de sus temas de interés colectivos. Aun así, sigue careciendo de una identidad cohesiva (Llenderroza, 2014). Esto nos lleva a introducir las dificultades que enfrenta el BRICS en su búsqueda de poder sistémico.

Si al final del período analizado los BRICS se enorgullecen de los logros de su alianza en sus diez años de existencia formal, resaltan su compromiso hacia la consecución del desarrollo compartido y la prosperidad (BRICS Leaders, 2018a) y consideran encarar su segunda década dorada de cooperación (Brics Foreign Affairs Ministers 2017), no creemos que la institucionalización haya sido tan próspera como lo afirman. En efecto, el BRICS enfrenta obstáculos estructurales serios, como el debilitamiento económico de sus miembros, la persistencia de ciertas diferencias insubsanables, la poca eficiencia de su acción conjunta y la superposición de coaliciones entre ellos.

En los últimos años, Brasil y Sudáfrica se han debilitado a nivel económico; India ha perdido influencia global; Rusia enfrenta serias dificultades domésticas, mientras China se encuentra en su máximo esplendor. Los BRICS se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, con economías, políticas, culturas y prácticas diplomáticas, así como ideas de equidad y de justicia distributiva muy diferentes. Sin lugar a duda, la capacidad de los BRICS de asumir un papel de liderazgo global queda supeditado a la resolución de sus vulnerabilidades socio-económicas domésticas y a la armonización de sus intereses y valores conflictivos. Deben establecer una estrategia conjunta para superar la pobreza, lograr un desarrollo sustentable, innovar en sus economías y proponer un modelo de orden mundial justo, tanto a nivel político como financiero.

La acción conjunta de los BRICS en los foros internacionales tampoco ha resultado muy exitosa en los hechos, a pesar de una nutrida producción documental que manifiesta lo contrario. Esta constatación se suma a la falta de confianza entre los socios del BRICS, alimentada por las rivalidades históricas entre varios de ellos (principalmente Rusia-China y China-India). La situación debilita fuertemente a la coalición. Esto se traduce particularmente en la coexistencia de una superposición de coaliciones que refleja tensiones no superadas. Los objetivos fundamentales defendidos por cada una de ellas quedan desvirtuados y disgregados, generando un solapamiento ideológico contraproducente. La unificación de estas alianzas sería la única forma de concentrar los esfuerzos en pos de lograr el desarrollo real que pregonan discursivamente.

Indiscutiblemente el BRICS se ha institucionalizado, con la particularidad de haberse diferenciado del modelo tradicional de institucionalización. Emulando al G20, optó por una modalidad blanda, caracterizada por su informalidad, su carácter moderadamente vinculante y sus escasos condicionamientos. Con ello, observamos que el BRICS ha instituido un modelo de institucionalización a su medida. Si cuenta con dos instituciones formales propias, prácticamente todo el resto de sus acciones se plantea en un marco de informalidad, basado en el diálogo y las discusiones diplomáticas. Asimismo, su producción documental y normativa carece por lo general de carácter vinculante, limitándose a emitir declaraciones de intenciones —salvo en el caso de los tratados de creación del NBD y el ARC. Esta preferencia busca favorecer la eficiencia, sorteando las barreras de la burocracia pesada, corolario de la institucionalización clásica de las entidades internacionales. Dicho eso, se pueden identificar tres tramos en el proceso de institucionalización de la coalición.

*Baluceos y primeros pasos de conformación: 2006-2010. Este primer tramo marcó los inicios de la institucionalización del BRICS. Sus miembros buscaban determinar una estructura y una función para su joven coalición, así como una identidad propia que se alejase del concepto financiero de O'Neill y que les otorgase legitimidad en el escenario internacional. Durante este período, establecieron modalidades elementales de interacción y decidieron ampliarse, invitando a Sudáfrica a unirse al grupo en un afán por lograr la representatividad global del mundo en desarrollo. En términos de acción conjunta, esta etapa no fue muy productiva. Sin embargo, les permitió crear las bases fundacionales de su alianza. Podría considerarse la infancia de la coalición.

*Exploración del alcance de la coalición: 2011-2014. Este etapa se caracterizó por la ampliación exponencial de la agenda del BRICS, la multiplicación de las modalidades de interacción, de las temáticas y problemáticas tratadas, así como de la producción documental y normativa. Fue la fase de floración o adolescencia de la coalición que buscaba consolidar su identidad, aprovechando el contexto de bonanza económica de sus miembros. Se tomaron decisiones institucionales

trascendentes como la creación del NBD y del ARC que constituyen, hasta la fecha, los grandes logros del BRICS. Durante este período, los cinco países participaron simultáneamente en el CS de la ONU, sin poder sacar provecho de esta situación. Esta fase fue confusa a la par que prolífica y sobre todo, resultó indispensable para la determinación de la función sistémica del BRICS.

*Consolidación de la acción especializada: 2015-2018. A partir del 2015, la actividad del BRICS disminuyó notoriamente. La agenda se especializó, reduciendo el espectro de cuestiones abordadas y centrándose en sus temas históricos: economía, comercio y desarrollo. Se sumaron además dos temas de moda en la agenda internacional: medioambiente y terrorismo. Con ello, desaparecieron varias reuniones temáticas y solamente se conservaron los encuentros más trascendentes (jefes de Estado y ciertos ministros): la acción del BRICS se acotó sustancialmente. Si este proceso muestra cierta racionalidad en las elecciones políticas del BRICS, refleja sobre todo la disminución de la importancia sistémica del BRICS, debido a la pérdida de poder — principalmente económico— de sus miembros y a la multiplicación de coaliciones entre ellos. Asimismo, su incapacidad de plantear una visión reformista del SI le hizo perder parte de su masa de apoyo en el Sur Global.

Con ello, vemos que se confirma la hipótesis inicial según la cual el BRICS no ha logrado cambiar de manera decisiva el SI debido a su frágil institucionalización y a los intereses asimétricos de sus miembros. En efecto, si el cambio de sistema consiste en una transformación profunda de las características del SI, el presente trabajo muestra que los BRICS no buscan ningún cambio drástico. Al contrario, se amoldan al sistema existente del cual se benefician ampliamente y están más preocupados por defender sus intereses nacionales, maximizar su influencia y ascender en la estructura de poder que por promover los intereses del grupo y del mundo en desarrollo en nombre de la cual aducen hablar. Si los BRICS acusan a Occidente de hipocresía y de doble moral, resulta difícil no acusarlos de lo mismo ya que reproducen un modelo de dominación en su propia área de influencia. Además, las contestaciones a los liderazgos regionales de los BRICS condicionan la capacidad de la coalición de movilizar el apoyo del Sur Global.

Los BRICS no tienen el deseo de suplantarse el SI, sino que buscan modificar ciertos aspectos del mismo para abrirlo y democratizarlo. No pretenden alterar sus fundamentos ni reemplazar las instituciones existentes y siempre permanecen en los límites del *statu quo*. Tampoco proponen una alternativa ideológica al núcleo duro del orden westfaliano. Simplemente, aspiran a contrarrestar la dominación de Occidente ante su negativa de compartir el poder y, en última instancia, lograr dirigir el OI. Pareciera entonces que aspiran a un cambio de interacciones en el SI que favorezca sus intereses particulares. Su deseo de consolidarse progresivamente como institución se explica por la necesidad de constituir un espacio paralelo de diálogo internacional conformado por Estados que, a pesar de sus

diferencias, pueden ser considerados como pares en la estructura del SI —poderosos económicamente, pero con problemáticas domésticas similares.

En el 2012, Beausang se preguntaba: ¿dominarán el mundo los BRICS? Por el momento no y difícilmente lo harán en un futuro cercano. A pesar de que a los medios les encanta narrar la historia de la ascensión de los BRICS y el declive de Occidente, lo cierto es que la coalición no ha logrado impactar sustancialmente el SI y que Occidente sigue liderando las RRII —al menos a mediano plazo. El BRICS parece haberse convertido en un acrónimo sin mayor trascendencia, aunque sea un actor político imposible de ignorar en las negociaciones internacionales (Quiliconi, Kingah, 2016). En efecto, la dominación inalterada de Occidente no se explica por la superioridad de sus recursos, sino por la inhabilidad del BRICS —y de las demás potencias con aspiraciones hegemónicas— de ocupar una verdadera posición de liderazgo. Su auge político será posible cuando deje de ser un mero grupo económico y logre ejercer una influencia en el ámbito de las ideas y consolide su poder blando. Por el momento, pareciera que los BRICS utilizan su alianza al servicio únicamente de sus intereses propios, y probablemente lo seguirán haciendo hasta donde les convenga.

También podríamos plantear una nota más positiva en la línea de Harari (2014), para quien la historia no puede ser predicha porque es caótica. Existen tantas fuerzas en movimiento y sus interacciones son tan complejas que hasta las más ínfimas variaciones y la manera en que interactúan pueden producir grandes diferencias en los resultados. El BRICS constituye un club informal que ha ganado prominencia a raíz de su oposición manifiesta a los profundos problemas en las estructuras existentes de gobernanza global y las consecuencias económicas adversas que derivan de ello. Precisamente, esta naturaleza informal es a la vez la debilidad y la fortaleza de la coalición. Esta percepción permite ser más optimistas en cuanto al futuro de la alianza.

Sin embargo, en la actualidad el BRICS presenta demasiadas carencias para constituir una coalición hegemónica capaz de generar un cambio de sistema. Sus miembros no logran salir del póster de la propaganda política para encarnar un actor internacional relevante, a pesar de sus esfuerzos por institucionalizarse y afianzar su coalición. Por lo pronto, es difícil saber cómo evolucionará el BRICS, pero varios elementos no resultan de muy buen augurio. En Brasil, el Presidente Bolsonaro favorece explícitamente la defensa de los intereses nacionales por sobre los regionales e internacionales, en la misma línea política que Trump. Similarmente, China está sumergida en una guerra comercial con el hegemon, EEUU, con quien Rusia sigue abiertamente enfrentada. Sudáfrica por su parte sufrió graves escándalos políticos que la debilitaron notoriamente. Nos encontramos ante un fenómeno de cambio global que promete ser intenso.

Bibliografía

- Todas las traducciones en el cuerpo del trabajo corren por cuenta de la autora.
- Esta bibliografía está dividida en dos secciones: publicaciones académicas por un lado, documentos y declaraciones institucionales por el otro lado.

1. Publicaciones académicas

Abdenur, A. E. (2015a). *Brazil as a rising power: coexistence through universalism*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 49-74) Routledge, New York, 2015

Abdenur, A. E. (2015a). *The New Multilateralism Development Bank and the Future of Development: What Role for the UN?* United Nations University Centre for Policy Research, November 2015

Abdenur, A. E. y Folly, M. (2015). *The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS*. Revolutions Research Center, Adam Mickiewicz University in Poznan. [R]Evolution – Global Trends and Regional Issues, Volume 3, Issue 1, 2015, pp.66-93.

Abdenur, A. E., Folly, M., Jordao, S., Maia, P. y Moura, K. (2014). *The BRICS and the South-Atlantic: Emerging arena for South-South cooperation*. South African Journal of International Affairs, Volume 21, Issue 3, 2014, pp. 1-17.

Adebajo, A. (2007). *South Africa in Africa: Messiah or mercantilist?* South African Journal of International Affairs, 14:1, pp. 29-47

Al Doyaili, S., Freytag, A. y Draper, P. (2013). *IBSA: Fading out or forging a common vision?* South African Journal of International Affairs, 20:2, pp. 297-310

- Alden, C. y Le Pere, G. (2009). *South Africa in Africa: Bound to Lead?* Politikon: South African Journal of Political Studies, 36:1, pp. 145-169
- Alden, C., Morphet, S. y Vieira, M. A. (2010). *The South in World Politics*. Palgrave MacMillan, United Kingdom, 2010
- Alden, C. y Schoeman, M. (2013). *South Africa in the company of giants: the search for leadership in a transforming global order*. International Affairs, 89:1, pp. 111-129
- Alden, C. y Schoeman, M. (2015). *South Africa's symbolic hegemony in Africa*. International Politics, 52:2, pp. 239-254
- Alden, C. y Vieira, M. (2005). *The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism*. Third World Quarterly, 26:7, pp. 1077-1095
- Allison, G. (2013). *China Doesn't Belong in the BRICS*. The Atlantic, 26.03.2013. Recuperado en: <https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/china-doesnt-belong-in-the-brics/274363/> - Consulta: 05.04.2017
- Aron, R. (1966). *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Andreasson, S. (2011). *Africa's prospects and South Africa's leadership potential in the emerging markets century*. Third World Quarterly, 32:6, pp. 1165-1181
- Arkhangelskaya, A.A. (2011). *IBSA – BRICS: rivals or allies*. Paper for the international workshop on SouthSouth Cooperation and new forms of Southern Multilateralism; BRICS/IBSAAfrica relations: Turning threats to opportunity. Uppsala 13-14 June 2011. Recuperado en: http://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/54cf/7369/6272/690a/8b18/0000/original/IBSA-BRICS_rivals_or_allies.pdf?1422881641 Consulta:04/01/2017
- Axelrod, R. (1990). *The Evolution of Co-Operation*. Penguin Science
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. World Politics, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985), pp. 226-254
- Ayres, A. (2017). *Will India Start Acting Like a Global Power?* Foreign Affairs, 96:6, pp.83-92
- Bava, S. (2010). *Chapter 5 - India: Foreign Policy Strategy between Interests and Ideas*. En: Flandes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 113-125) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Beausang, F. (2012). *Globalization and the BRICs. Why the BRICs Will Not Rule the World for Long*. Palgrave MacMillan, United Kingdom, 2012
- Beeson, M. (2009). *Hegemonic transition in East Asia? The dynamics of Chinese and American power*. Review of International Studies, 35, pp.95-112
- Beeson, M. (2013). *Can China Lead?* Third World Quarterly, 34:2, pp. 233-250
- Beeson, M. y Xu, S. (2016). *Chapter 10 - Leadership with Chinese Characteristics: What Role for Soft Power?* En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 169-188) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Béland, D. y Cox, R. H. (2015). *Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations*. Journal of European Public Policy, pp. 1-18

- Benitez-Schaefer, F. (2015). *Beyond Fragmentation: Integrating Diversity Within Development Cooperation as a Contribution to International Peacebuilding*. *Journal of Peacebuilding & Development*, 10:2, pp. 52-67
- Berger, P., Luckmann, T. (1991). *The Social Construction of Reality*. Penguin Books, London
- Biziwick, M., Cattaneo, N. y Fryer, D. (2015). *The rationale for and potential role of the BRICS Contingent Reserve Arrangement*. *South African Journal of International Affairs*, 22:3, pp. 307-324
- Bond, P. (2016). *BRICS banking and the debate over sub-imperialism*. *Third World Quarterly*, 37:4, pp.611-629
- Bouchard, C. y Peterson, J. (2011). *Conceptualising Multilateralism - Can We All Just Get Along?* Mercury, E-Paper No. 1 - Recuperado en: http://mercury.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/E-paper_no1_r2010.pdf Consulta: 09/01/2017
- Bradford, C. y Lim, W. (2011). *Introduction. Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee*. En: Bradford, Colin I. & Lim, Wonhyuk. *Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*. (pp. 1-10) Korea Development Institute and The Brookings Institution, Washington, 2011
- Breslin, S. (2010). *China's Emerging Global Role: Dissatisfied Responsible Great Power*. *Politics*, 30:1, pp. 52-62
- Breslin, S. (2013). *China and the global order: signalling threat or friendship?* *International Affairs*, 89:3, pp. 615-634
- Brutsch, C. y Papa, M. (2013). *Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community or Geopolitical Fade?* *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, 2013, p. 299-327
- Burges, S. W. (2013). *Brazil as a bridge between old and new powers?* *International Affairs*, 89:3, pp. 577-594
- Busygina, I. (2010). *Chapter 11 - Russia: The Federal Relation's Impact on Foreign Policy*. En: Flandes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 223-235) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Buzan, B. (2010). *China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?* *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, p. 5-36
- Buzan, B. (2011). *A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism*. *International Relations*, 25:1, pp. 3-25
- Buzan, B. y Lawson, G. (2014). *Capitalism and the emergent world order*. *International Affairs*, 90:1, pp. 71-91
- Chatin, M. y Gallarotti, G. M. (2016). *The BRICS and soft power: an introduction*. *Journal of Political Power*, 9:3, pp. 335-352
- Cheng, J. (2015). *China's Approach to BRICS*. *Journal of Contemporary China*, 24:92, 357-375

- Chenoy, K. M. (2010). *Plurilateralism and the Global South*. India Brazil South Africa Academic Forum: A policy Dialogue. Brasukua, 12-13 April, 2010. Recuperado en: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc138.pdf> Consulta: 09/01/2017
- Chin, G. y Thakur, R. (2010). *Will China Change the Rules of Global Order?* *The Washington Quarterly*, 33:4, pp. 119-138
- Cooper, A., y Flandes, D. (2013). *Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review*. *Third World Quarterly*, 34:6, pp. 943-962
- Da Silva, A. L. R., Spohr, A. P. y Da Silveira, I.L. (2016). *From Bandung to Brasilia: IBSA and the political lineage of South-South cooperation*. *South African Journal of International Affairs*, 23:2, pp. 167-184
- Das, A. (2013). *Foreword*. En: *BRICS – Trade Policies, Institutions and Areas for Deepening Cooperation*. Editado por Mathur, Sajal & Dasgupta, Meghna, pp. ix-xi. New Delhi, Centre for WTO Studies, Indian Institute of Foreign Trade
- De Coning, C. (2015). *BRICS and coexistence*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 25-48) Routledge, New York, 2015
- De Coning, C., Mandrup, T. y Odgaard, L. (2015a). *Introduction*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 1-24) Routledge, New York, 2015
- De Coning, C., Mandrup, T. y Odgaard, L. (2015b). *Coexistence in between world order and national interest*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 171-181) Routledge, New York, 2015
- De Villepin, X. y Thual, F. (2009). *Tous contre l'Occident? Les nouveaux défis géopolitiques*. Ellipses, Paris
- Deas, J., Schemeil, Y. (2013). *Un ou des modèles de puissance chez les émergents?* CERISCOPE Puissance, 2013. Recuperado en: <http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part4/un-ou-des-modeles-de-puissance-chez-les-emergents> Consulta: 04/01/2016
- Deciancio, M. (2016). *Chapter 4 - Brazil's Leadership Through Global Channels: Autonomy, Diversification and Acceptance*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 49-66) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Deng, Y. (2008). *China's Struggle for Status. The Realignment of International Relations*. Cambridge University Press, New York
- Desai, N. (2012). *What interests do the BRICS countries share?* En: Larionova, Marina & Kirton, John (2012). *BRICS - New Delhi Summit 2012*. (pp. 26-27) Newsdesk Communications Ltd, United Kingdom
- Deudney, D. (2014). *Hegemony, nuclear weapons, and liberal hegemony*. En: Ikenberry, G. John. *Power, Order, and Change in World Politics*. (p. 195-232) Cambridge University Press, United Kingdom, 2014
- Dumetz, J. y Vichniakova, A. (2015). *Russia*. En: Crane, Robert (2015). *Building Bridges Among the Brics*. (p. 37-114) Palgrave Macmillan, United Kingdom

- Efstathopoulos, C. (2012). *Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda*. Cambridge Review of International Affairs, 25:2, pp. 269-293
- Efstathopoulos, C. (2015). *Middle Powers in World Trade Diplomacy – India, South Africa and the Doha Development Agenda*. United Kingdom, Palgrave Macmillan
- Efstathopoulos, C. y Kelly, D. (2014). *India, developmental multilateralism and the Doha ministerial conference*. Third World Quarterly, 35:6, pp. 1066-1081
- Ferdinand, P. (2014). *Rising Powers at the UN: an analysis of the voting behavior of BRICS in the General Assembly*. Third World Quarterly, 35:3, pp. 376-391.
- Flemes, D. (2007). *Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case*. GIGA Working Papers N°53, Recuperado en: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_07_wp53_flemes.pdf Consulta: 12.10.2016
- Flemes, D. (2009a). *Regional power South Africa: Co-operative hegemony constrained by historical legacy*. Journal of Contemporary African Studies, 27:2, April 2009, pp. 135-157
- Flemes, D. (2009b). *India-Brazil-South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition*. International Studies, 46:4, pp. 401-421
- Flemes, D. (2010). *Chapter 4 - Brazil: Strategic Options in the Changing World Order*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 93-112) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Flemes, D., Nolte, D. (2010). *Introduction*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 1-14) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2010). *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. GIGA Working Papers, No 121. Recuperado en: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp121_flemes-wojczewski.pdf, Consulta : 06.10.2016
- Fung, K.C., Garcia-Herrero, A. y Siu, A. (2010). *Developing countries and the World Trade Organization: A foreign influence approach*. The Journal of International Trade & Economic Development: An International and Comparative Review, 19:1, pp. 187-201
- Gallarotti, G. M. (2016). *Compound soft power: the BRICS and the multilateralization of soft power*. Journal of Political Power, 9:3, pp. 467-490
- Garcia, A. (2017). *BRICS investment agreements in Africa: more of the same?* Studies in Political Economy, 98:1, 24-47
- Garcia, G. (2015). *The rise of the Global South, the IMF and the future of Law and Development*. Third World Quarterly, pp. 1-19
- Gebrewold, B. (2014). *Legitimate Regional Powers? A Failed Test for Ethiopia, Nigeria and South Africa*. African Security, 7:1, pp. 1-23
- Geldenhuis, D. (2010). *Chapter 7 - South Africa: The Idea-driven Foreign Policy of a Regional Power*. En: Flemes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 151-167) Ashgate Publishing Company, Surrey

- Giaccaglia, C. (2012). *Estrategias de “quodlibet” en el escenario internacional contemporáneo: las acciones de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en los ámbitos multilaterales*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55:2, pp. 90-108
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, New York
- Glosny, M. A. (2009). *China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World*. *Polity*, 42:1, pp. 100-129
- Gosovic, B. (2016). *The resurgence of South-South cooperation*. *Third World Quarterly*, 37:4, pp. 733-743
- Gray, K. y Gills, B. K. (2016). *Introduction: South-South cooperation and the rise of the Global South*. *Third World Quarterly*, 37:4, pp. 557-574
- Gray, K. y Murphy, C. (2013). *Introduction: Rising powers and the future of global governance*. *Third World Quarterly* 34(2): pp.183–193
- Gupta, S. y Chatterjee, S. (2015). *Indian foreign policy and coexistence. Continuity and change in the post-Cold War era*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 100-124) Routledge, New York, 2015
- Habib, A. (2009). *South Africa’s foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation*. *South African Journal of International Affairs*, 16:2, pp. 143-159
- Haibin, N. (2012). *BRICS in Global Governance. A Progressive Force? Fes Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalizacion. Recuperado en : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10227.pdf>. Consulta: 29.09.2015
- Hajnal, P. (2014). *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*. Hashgate Publishing Limited, England, 2014
- Hallding, K., Jurisoo, M., Carson, M. y Atteridge, A. (2013). *Rising powers: the evolving role of BASIC countries*. *Climate Policy*, 13:5, pp. 608-631
- Hallding, K., Olsson, M., Atteridge, A., Carson, M., Vihma, A. y Roman, M. (2011). *Together Alone: Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the climate change conundrum*. Stockholm Environment Institute. Recuperado en: <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/sei-basic-preview-jun2011.pdf> Consulta: 04/01/2017
- Harari, Y. N. (2014). *Sapiens, a brief history of humankind*. Penguin Random House UK, United Kingdom, 2014
- Heinbecker, P. (2011). *The United Nations and the G20: Synergy or Dissonance?* Bradford, Colin I. & Lim, Wonhyuk. *Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*. (pp. 236-245) Korea Development Institute and The Brookings Institution, Washington, 2011
- Helms, L. (2014). *Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects*. *Contemporary Politics*, 20:3, pp. 261-277
- Ho Chun, K. (2013). *The BRICs Superpower Challenge. Foreign and Security Policy Analysis*. Ashgate Publishing Limited, England, 2013

- Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York, 1996
- Huntington, S. (1999). *The Lonely Superpower*. Foreign Affairs, March/April 1999 Issue.
- Hurrell, A. (2010). *Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective*. En: Flesmes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 15-27) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Hurrell, A. (2013). *Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World?* Brazilian Journal of Political Economy, 33:2, pp. 203-221
- Hurrell, A. y Sengupta, S. (2012). *Emerging powers, North-South relations and global climate politics*. International Affairs, 88:3, pp. 463-484
- Ikenberry, G. J. (1996). *The Future of International Leadership*. Political Science Quarterly, 111:3, pp. 385-402
- Ikenberry, G. J. (2008). *The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal Order Survive?* Foreign Affairs, 87:1 (January/February), pp. 23-37
- Ikenberry, G. J. (2011a). *The Future of the Liberal World Order*. Foreign Affairs; May/Jun2011, Vol. 90 Issue 3, pp. 56-68
- Ikenberry, G. J. (2011b). *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press, United Kingdom, 2012
- Ikenberry, G. J. (2014a). *Introduction: power, order, and change in world politics*. En: Ikenberry, G. John. *Power, Order, and Change in World Politics*. (p. 1-16) Cambridge University Press, United Kingdom, 2014
- Ikenberry, G. J. (2014b). *The logic of order: Westphalia, liberalism, and the evolution of international order in the modern era*. En: Ikenberry, G. John. *Power, Order, and Change in World Politics*. (p. 83-106) Cambridge University Press, United Kingdom, 2014
- Ikenberry, G. J. (2015). *Introduction: The United States, China, and Global Order*. En: Ikenberry, G. John & Jisi, Wang & Feng, Zhu. *America, China, and the Struggle for World Order. Ideas, Traditions, Historical Legacies, and Global Visions*. (p. 1-16) Palgrave Macmillan, United States, 2015
- Ikenberry, G. J., Mastanduno, M. y Wohlforth, W. C. (2011). *Introduction: unipolarity, state behavior, and systemic consequences*. En: Ikenberry, G. John & Mastanduno, Michael & Wohlforth, William C. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. (p. 1-32) Cambridge University Press, New York
- Iqbal, B. A. y De Araujo, E. C. (2015). *Emergence of BRICS as an Economic Bloc*. Transnational Corporations, 7:1, pp. 110-120
- Jordaan, E. (2003). *The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers*. Politikon: South African Journal of Political Studies, 30:1, pp. 165-181
- Kearns, D. W. (2011). *The hard truths about soft power*. Journal of Political Power, 4:1, pp. 65-85

- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder co: Westview
- Keohane, R. (1990). *Multilateralism: An Agenda for Research*. *International Journal*, 45:4, pp. 731-764
- Keohane, R. (2001). *Governance in a Partially Globalized World. Presidential Address, American Political Science Association, 2000*. *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1 (Mar, 2001), pp. 1-13
- Keohane, R., Nye, J. E (1977). *Power and interdependence*. United States of America: Harper Collins Publishers.
- Keohane, R. y Nye, J. E (1985). *Two Cheers for Multilateralism*. *Foreign Policy*, 60, pp. 148-167
- Keukeleire, S. y Hooijmaaijers, B. (2014). *The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism*. *Journal of Common Market Studies*, 52:3, pp. 582-599
- Kingah, S. y Degli Uberti, S. (2016). *Chapter 12 - Has South Africa the Spine for Global Leadership?* En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 209-221) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Kingah, S. y Quiliconi, C. (2016). *Chapter 1 - Introduction: The BRICS in Global and Regional Governance*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 1-10) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Korobkov, A., Kingah, S. y Jovic, J. (2016). *Chapter 6 – Global Security and Economic Leadership of Russia*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 93-111) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Krasner, S. D. (1985). *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. University of California Press, United States
- Krauthammer, C. (1990). *The Unipolar Moment*. *Foreign Affairs*, 70:1, pp. 23-33
- Kupchan, C. A. (2012). *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford University Press, New York
- Laidi, Z. (2011). *The BRICS Against the West?* Sciences Po, CERI Strategy Papers, N° 11 – Hors Série, November 2011. Recuperado en : http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/n11_112011.pdf Consulta: 21/10/2015
- Landsberg, C. (2012). *Nigeria–South Africa tensions leave African leadership gap*. *World Politics Review*, 18 April 2012 Recuperado en: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/11857/nigeria-southafrica-tensions-leave-african-leadership-gap> Consulta: 21.09.2016
- Landsberg, C. y Moore, C. (2013). *BRICS, South-South Cooperation and the Durban Summit: What's in it for South Africa?* *Portuguese Journal of International Affairs*, No 7, Spring/Summer 2013, pp. 3-14

- Lara de Arruda, P. y Slingsby, A. K. (2014). *Digesting the Alphabet Soup: a Comparative Institutional History of IBSA and BRICS*. International Policy Centre for Inclusive Growth, Research brief n°43. Recuperado en XXX, Consulta: 05/01/2017
- Lavrov, S. (2012). *BRICS: a new-generation forum with a global reach*. En: Larionova, Marina & Kirton, John (2012). *BRICS - New Delhi Summit 2012*. (pp. 12-13) Newsdesk Communications Ltd, United Kingdom
- Lemke, D. (2004). *Chapter 2 - Great Powers in the Post-Cold War World: A Power Transition Perspective*. En: T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann (2004). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. (p. 52-75) Stanford University Press, Stanford, United States
- Levy, J. S. (2004). *Chapter 1 - What Do Great Powers Balance Against and When?* En: T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann (2004). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. (p. 29-51) Stanford University Press, Stanford, United States
- Lingxiao, T., Yao, O y Zexian, H. (2015). *The Foundation for the Establishment of the BRICS New Development Bank: Immediate Impetus and Theoretical Rationale*. *Social Sciences in China*, 36:4, pp. 40-56
- Lipton, M. (2017). *Are the BRICS reformers, revolutionaries, or counter-revolutionaries?* *South African Journal of International Affairs*, 24:1, 41-59
- Liu, M. (2016). *BRICS development: a long way to a powerful economic club and new international organization*. *The Pacific Review*, pp.1-11
- Llenderrozas, E. (2014). *Coaliciones de potencias emergentes en un mundo en transición*. Trabajo elaborado para ser presentado en la Conferencia ISA-FLACSO, 23 al 25 de julio de 2014. Recuperado en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/2fde7b73-664f-4130-838b-3198d2356bf3.pdf> - Consulta: 10.01.2017
- Lukov, V. (2012). *A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future*. BRICS Information Center, University of Toronto. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> - Consulta: 06.04.2017
- Lukov, V. (2013). *BRICS Economies: in Search of a Basis for Multilateral Cooperation*. *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 19:1, pp. 13-17
- Mandrup, T. y Smith, K. (2015). *South Africa's "diplomacy of ubuntu". An African approach to coexistence?* En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 149-170) Routledge, New York, 2015
- Marsili, M. (2015). *Brazil: the Carambole Strategy of a Rising Power*. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, 13:1, p. 63-83
- Mastanduno, M. (2014). *Order and change in world politics: the financial crisis and the breakdown of the US-China grand bargain*. En: Ikenberry, G. John. *Power, Order, and Change in World Politics*. (p. 162-191) Cambridge University Press, United Kingdom, 2014
- Masters, L. y Landsberg, C. (2015). *IBSA's trilateral constellation and its development fund: Valuable pioneers in development cooperation?* *South African Journal of International Affairs*, 22:3, pp. 343-357

- Mawdsley, E. (2014). *Public perceptions of India's role as an international development cooperation partner: domestic responses to rising 'donor' visibility*. *Third World Quarterly*, 35:6, pp. 958-979
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton and Company, USA
- Michalopoulos, C. (2014). *Emerging Powers in the WTO. Developing Countries and Trade in the 21st Century*. United Kingdom, Palgrave Macmillan
- Mielniczuk, F. (2013). *BRICS in the Contemporary World: changing identities, converging interests*. *Third World Quarterly*, 34:6, pp.1075-1090
- Mingjiang, L. (2008). *China Debates Soft Power*. *Chinese Journal of International Politics*, 2, pp. 287-308
- Mingjiang, L. (2010). *Chapter 10 - China: Domestic Sources of its Soft Power Strategy in East Asia*. En: Flesher, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 207-221) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Mittelman, J. H. (2013). *Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance*. *Third World Quarterly*, 34:1, pp. 23-37
- Mizrahi, D. (2019). *Brasil, del sueño de superpotencia a la frustración: por qué su economía se estancó*. Infobae, 25/05/2019. Recuperado en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/05/25/brasil-del-sueno-de-superpotencia-a-la-frustracion-por-que-su-economia-se-estanco/> Consulta: 25/05/2019
- Molchanov, M. A. (2016). *Chapter 7 - Russia's Leadership of Regional Integration in Eurasia*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 113-133) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Moore, T. (2013). *China, the Interdependent Giant, and the Global Economic Crisis*. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 48:3, pp. 50-66
- Morales Ruvalcaba, D. (2013). *En las entrañas de los BRIC: análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia de Relações Internacionais. 2:4, p.147-181
- Morales Ruvalcaba, D. y Rocha, A. (2010). *Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos*. *Geopolítica(s)*, 2010, vol. 1, núm. 2, pp. 251-279
- Morales Ruvalcaba, D., Rocha, A. y Vargas, E. (2013). *Las potencias regionales como protagonistas del Sistema político internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS*. *Geopolítica(s)*, 2013, vol. 4, núm. 2, pp. 237-261
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, Inc., United States, 1948
- Muhr, T. (2016). *Beyond 'BRICS': ten theses on South-South cooperation in the twenty-first century*. *Third World Quarterly*, 37:4, pp. 630-648
- Mwase, N. y Yang, Y. (2012). *BRICs' Philosophies for Development Financing and Their Implications for LICs*. International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/12/74, pp. 1-24

- Nabers, D. (2010). *Chapter 2 - Power, Leadership and Hegemony in International Politics*. En: Flandes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 51-69) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Narlikar, A. (2003). *International Trade and Developing Countries. Bargaining coalitions in the GATT & WTO*. Londres, Routledge
- Narlikar, A. (2010). *New powers in the club: the challenges of global trade governance*. *International Affairs*, 86:3, pp. 717-728
- Narlikar, A. (2013a). *Introduction. Negotiating the rise of new powers*. *International Affairs*, 89:3, pp. 561-576
- Narlikar, A. (2013b). *India rising: responsible to whom?* *International Affairs*, 89:3, pp. 595-614
- Nassif, A., Feijo, C. y Araujo, E. (2016). *The BRICS's Economic Growth Performance before and after the International Financial Crisis*. *International Journal of Political Economy*, 45:4, pp. 294-314
- Nayyar, D. (2016). *BRICS, developing countries and global governance*. *Third World Quarterly*, 37:4, pp. 575-591
- Nel, P. (2010). *Redistribution and recognition: what emerging regional powers want*. *Review of International Studies*, 36:4, pp. 951-974
- Nel, P. y Stephen, M. (2010). *Chapter 3 - The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World*. En: Flandes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 71-90) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Nel, P. y Taylor, I. (2013). *Bugger thy Neighbour? Ibsa and South-South Solidarity*. *Third World Quarterly*, 34:6, pp. 1091-1110
- Neumayer, E. (1999). *Developing countries in the WTO: Support or resist the 'millennium' round?* *Development in Practice*, 9:5, pp. 592-595
- Ngambi, H. (2011). *RARE leadership: An alternative leadership approach for Africa*. *International Journal of African Renaissance Studies*, 6:1, pp. 6-23
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. GIGA Working Papers, N°30, Recuperado en: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_06_wp30_nolte.pdf Consulta: 12.10.2016
- Nolte, D. (2010). *How to compare regional powers: analytical concepts and research topics*. *Review of International Studies*, 36, pp. 881-901
- Nye, J. S. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford University Press, New York
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Public Affairs, United States of America
- Nye, J. S. (2011a). *Another Overhyped Challenge to U.S. Power*. *The Wall Street Journal*, July 20, 2011. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304584004576418231616299112>. Consulta: 29.09.2015
- Nye, J. S. (2011b). *The Future of Power*. Public Affairs, United States of America

- Nye, J. S. (2013a). *BRICS Without Mortar*. Project Syndicate, 03.04.2013 Recuperado en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-joseph-s-nye?barrier=accessreg> – Consulta: 05.04.2017
- Nye, J. S. (2013b). *What China and Russia Don't Get About Soft Power*. Foreign Policy, 29.04.2013. Recuperado en: <http://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia-dont-get-about-soft-power/> - Consulta: 05.04.2017
- O'Neill, J. (2001). *Building Better Global Economic BRICs*. Goldman Sachs, Global Economics, Paper No:66, pp. 1-16
- Obi, C. (2015). *Repositioning South Africa in global economic governance: a perspective from Nigeria*. South African Journal of International Affairs, 22:2, pp. 165-184
- Odgaard, L. y Daojing, Z. (2015). *China and coexistence: Beijing's policies on energy, United Nations Security Council diplomacy and sovereignty disputes*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 125-148) Routledge, New York, 2015
- Oehler-Sincai, I. M. (2015). *Standpoints Regarding the BRICS Construction*. Procedia – Economics and Finance, 22, pp. 502-511
- Ogonnubi, O. (2015). *Recalibrating Africa's Geo-Political Calculus: A Critique of South Africa's Hegemonic Status*. Politikon, 42:3, pp. 387-406
- Ogonnubi, O. y Okeke-Uzodike, U. (2016). *Can Nigeria be Africa's hegemon?* African Security Review, 25:2, pp. 110-128
- Organski, A. F. K. (1968). *World Politics - Second Edition*. Alfred A. Knopf, Inc., United States, 1968
- Oropeza García, A. (2013). *China and BRICS Project: General Reflections*. Transnational Corporations Review, 5:3, pp. 60-78
- Panda, J. P. (2013). *China and IBSA: Possible BRICS Overreach?* Strategir Analysis, 37:3, pp. 299-304
- Pant, V. H. (2013). *The BRICS Fallacy*. The Washington Quarterly, 36:3 pp. 91-105, Center for Strategic and International Studies.
- Papa, M. (2014). *BRICS' Pursuit of Multipolarity: Response in the United States*. Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences, 7:3, pp. 363-380
- Pape, R. A. (2005). *Soft Balancing against the United States*. International Security, 30:1, pp. 7-45
- Patent, J. D. (2015). *China*. En: Crane, Robert (2015). *Building Bridges Among the Brics*. (p. 154-192) Palgrave Macmillan, United Kingdom
- Paul, T.V. (2004). *Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance*. En: T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann (2004). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century* (p. 1-25). Stanford University Press, Stanford, United States
- Paul, T.V. (2005). *Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy*. International Security, 30:1, pp. 46-71

- Pedersen, T. (2002). *Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*. *Review of International Studies*, 28:4, pp. 677-695
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2016). *Chapter 5 – Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 67-90) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Polonia Rios, S. y Da Motta Veiga, P. (2013). *Os BRICS nos foros económicos globais: posicionamentos recentes*. BRICS Policy Center Policy Brief, Agosto 2013, Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS
- Posen, B. R. (2011). *From unipolarity to multipolarity: transition in sight?* En: Ikenberry, G. John & Mastanduno, Michael & Wohlforth, William C. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. (p. 317-341) Cambridge University Press, New York
- Postel-Vinay, K. (2011). *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*. Sciences Po, Les Presses. Paris, 2011
- Prashad, V. (2013). *The Poorer Nations – A Possible History of the Global South*. LeftWord Books, India, 2013.
- Qi, Xinran (2011). *The rise of BASIC in UN climate change negotiations*. *South African Journal of International Affairs*, 18:3, pp. 295-318
- Qobo, M. y Dube, M. (2015). *South Africa's foreign economic strategies in a changing global system*. *South African Journal of International Affairs*, 22:2, pp. 145-164
- Qobo, M. y Soko, M. (2015). *The rise of emerging powers in the global development finance architecture: The case of the BRICS and the New Development Bank*. *South African Journal of International Affairs*, 22:3, pp. 277-288
- Quiliconi, C. y Kingah, S. (2016). *Chapter 14 - Conclusions: Leadership of the BRICS and Implications for the European Union*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 243-253) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Quiliconi, C., Saguier, M. y Tussie, D. (2016). *Chapter 3- BRICS: Leadership in the Making*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 29-46) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Rhodes, E. (2004). *Chapter 6 - A World Not in the Balance: War, Politics, and Weapons of Mass Destruction*. En: T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann (2004). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. (p. 150-176) Stanford University Press, Stanford, United States
- Robbani, G. (2016). *Chapter 8 - India as a Global Power: Capability, Willingness, and Acceptance*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 135-146) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Roberts, C. (2010). *Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider*. *Polity Forum*, 24:1, pp.38-73

- Roberts, C. (2011). *Building the New World Order BRIC by BRIC*. The European Financial Review, February-March 2011, p. 4-8
- Rodrik, D. (2013). *What the World Needs from the BRICS*. Project Syndicate, April 10th, 2013 <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-brics-and-global-economic-leadership-by-dani-rodrik> Consulta: 29.09.2015
- Rosefielde, S. (2005). *Russia in the 21st Century. The Prodigal Superpower*. Cambridge University Press, United Kingdom
- Ross, R. S. (2004). *Chapter 10 - Bipolarity and Balancing in East Asia*. En: T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann (2004). *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*. (p. 267-304) Stanford University Press, Stanford, United States
- Ruggie, J. G. (1992). *Multilateralism: the anatomy of an institution*. International Organization, 46:3, pp. 561-598
- Schablitski, J. (2014). *The BRICS Development Bank: A New Tool for South-South Cooperation?* BRICS Policy Center Policy Brief, 5:1, pp. 5-15}
- Schoeman, M. (2000). *South Africa as an emerging middle power*. African Security Review, 9:3, pp. 47-58
- Schoeman, M. (2011). *Of BRICs and Mortar: The Growing Relations between Africa and the Global South*. The International Spectator, 46:1, pp. 33-51
- Schoeman, M. (2015). *South Africa as an emerging power: from label to 'status consistency'?*. South African Journal of International Affairs, 22:4; pp. 429-445
- Schulz, M. S. (2015). *Inequality, development, and the rising democracies of the Global South*. Current Sociology Monograph, 63:2, pp. 261-279
- Sharma, A. (2018). *BRICS: A Decade of Socio-Economic Cooperation*. Indian Council of World Affairs. Recuperado en: <https://icwa.in/pdfs/IB/2014/BRICSDecadeSocioecoPB18062018.pdf> Consulta: 29/06/2019
- Siddiqui, K. (2016). *Will the Growth of the BRICs Causa a Shift in the Global Balance of Economic Power in the 21st Century?* International Journal of Political Economy, 45:4, pp. 315-338
- Sidiropoulos, E. (2013). *IBSA: Avoiding Being BRICked Up*. Strategic Analysis, 37:3, pp. 285-290
- Soko, M. y Balchin, N. (2016). *Chapter 13 - South Africa's Quest for Leadership in Africa: Achievements, Constraints and Dilemmas*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 225-240) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Soule-Kohndou F. (2011). *IBSA, BRICS: l'intégration des pays émergents par les clubs?* Le Monde, 04/05/2011. Recuperado en: http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/24/ibsa-brics-l-integration-des-pays-emergents-par-les-clubs_1526561_3232.html Consulta: 06/01/2017
- Soule-Kohndou F. (2014). *IBAS et BRICS: les nouveaux "clubs" du Sud*. Carto - Le Monde en Cartes, 22, p.56

- Spektor, M. (2010). *Chapter 9 - Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies*. En: Flandes, Daniel. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (p. 191-204) Ashgate Publishing Company, Surrey
- Splidsboel-Hansen, F. y Sergunin, A. (2015). *Russia, BRICS, and peaceful coexistence. Between idealism and instrumentalism*. En: de Coning, Cedric & Mandrup, Thomas & Odgaard, Liselotte. *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*. (p. 75-99) Routledge, New York, 2015
- Stephen, M. (2012). *Rising Regional Powers and International Institutions: The Foreign Policy Orientations of India, Brazil and South Africa*. *Global Society*, 26:3, pp. 289-309
- Stephen, M. (2014). *Rising powers, global capitalism and liberal global governance: A historical materialist account of the BRICs challenge*. *European Journal of International Relations* 2014, 20: 912
- Stuenkel, O. (2012a). *Keep BRICS and IBSA Separate*. *The Diplomat*, 13/08/2012. Recuperado en <http://thediplomat.com/2012/08/keep-the-brics-and-ibsa-seperate/> Consulta: 24/01/2017
- Stuenkel, O. (2012b). *Can the BRICS Co-operate in the G-20? A View from Brazil*. South African Institute of International Affairs, Economic Diplomacy Programme, Occasional Paper No. 123, pp. 1-15
- Stuenkel, O. (2013a). *Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? Background Research Paper*. Submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda. http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf. Consulta: 29.09.2015
- Stuenkel, O. (2013b). *Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: the case of Brazil and India*. *Third World Quarterly*, 34:2, pp. 339-355
- Stuenkel, O. (2013c). *Toward a "BRICS consensus"?* *International Affairs Forum*, 4:1, pp. 32-34
- Stuenkel, O. (2015a). *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books, United Kingdom, 2015.
- Stuenkel, O. (2015b). *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The rise of the global South?* Routledge, New York, 2015
- Stuenkel, O. (2016). *Do the BRICS possess soft power?* *Journal of Political Power*, 9:3, pp. 353-357
- Sullivan, J. (2018). *The World After Trump. How the System Can Endure*. *Foreign Affairs*, 92:2, pp. 10-19
- Tella, O. (2017). *South Africa in BRICS: The Regional Power's Soft Power and Soft Balancing*. Politikon
- Thakur, R. (2012). *Cementing BRICS as a coalition of the global South*. En: Larionova, Marina & Kirton, John (2012). *BRICS - New Delhi Summit 2012*. (pp. 84-85) Newsdesk Communications Ltd, United Kingdom
- Thakur, R. (2014). *How representative are BRICS?* *Third World Quarterly*, 35:10, pp. 1791-1808
- Thorstensen, V. y Machado Oliveira, I. T. (2014a). *Introduction*. En *BRICS in the World Trade Organization: Comparative Trade Policies – Brazil, Russia, India, China and South Africa*.

- Editado por Vera Thorstensen, Ivan Tiago Machado Oliveira, pp. 9-11. Brasilia, Instituto de Pesauisa Economica Aplicada
- Toloraya, G. (2012). *International cooperation: a need for capacity building*. En: Larionova, Marina & Kirton, John (2012). *BRICS - New Delhi Summit 2012*. (pp. 50-51) Newsdesk Communications Ltd, United Kingdom
- Tripathi, S. (2016). *Chapter 9 - Indian Aspirations and South Asian Realities; Perceived Hegemon or Emerging Leader?* En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 147-166) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Unay, S. (2013). *Reality or mirage: BRICS and the making of multipolarity in the global political economy*. *Insight Turkey*, 15.3, 2013, pp. 77-94
- Van Dijck, P. y Faber, G. (2006a). *The Doha Development Agenda. Ambitions and achievements*. En: *Developing Countries and the Doha Development Agenda of the WTO*. Editado por Pitou van Dijck y Gerrit Faber, pp. 1-34. Estados Unidos, Routledge
- Vanaik, A. (2013). *Capitalist Globalisation and the Problem of Stability: enter the new quintet and other emerging powers*. *Third World Quarterly* 34(2): pp.183–193
- Vezirgiannidou, S. E. (2013). *The United States and rising powers in a post-hegemonic global order*. *International Affairs*, 89:3, pp. 635-651
- Vieira de Jesús, D. S. (2014). *Flexibilidad e independencia: la institucionalización del BRICS (2006-2012)*. *Papel Político*, vol. 19, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 303-333, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia
- Vyas, S. (2012). *The BRICS New Delhi Summit 2012*. En: Larionova, Marina & Kirton, John (2012). *BRICS - New Delhi Summit 2012*. (pp. 16-17) Newsdesk Communications Ltd, United Kingdom
- Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, United States of America, 1987
- Walt, S. (2009). *Alliances in a Unipolar World*. *World Politics*, Vol. 61, Issue 01, January 2009, pp. 86-120
- Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1988.
- Waltz, K. (2000). *Structural Realism after the Cold War*. *International Security*, Vol. 25, No 1 (Summer 2000), pp. 5-41
- Wang, F. L. (2015). *From Tianxia to Westphalia: The Evolving Chinese Conception of Sovereignty and World Order*. En: Ikenberry, G. John & Jisi, Wang & Feng, Zhu. *America, China, and the Struggle for World Order. Ideas, Traditions, Historical Legacies, and Global Visions*. (p. 43-68) Palgrave Macmillan, United States, 2015
- Wang, J. (2015). *China's Evolving Attitudes and Approaches toward UN Collective Security*. En: Ikenberry, G. John & Jisi, Wang & Feng, Zhu. *America, China, and the Struggle for World Order. Ideas, Traditions, Historical Legacies, and Global Visions*. (p. 103-131) Palgrave Macmillan, United States, 2015
- Wang, Y. (2016). *Chapter 11 - Complexity of the Relations Among Leading States and Following States: The Case of East Asian Regional Integration*. En: Kingah, Stephen & Quiliconi, Cintia

- (2016). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. (p. 189-208) United Nations University Series on Regionalism, Volume 11, Springer International Publishing, Switzerland
- Weissman, M. (2015). *Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer "Striving For Achievement"*. *Journal of China and International Relations*, 3:1, pp. 151-166
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- White, L. (2009). *IBSA Six Years On: Co-operation in a New Global Order*. SAIIA Policy Briefing No 8. Recuperado en: <http://www.ipc-undp.org/conference/ibsa/papers/ibsa1.pdf> Consulta: 09/01/2017
- Wohlforth, W. C. (1999). *The Stability of a Unipolar World*. *International Security*, 24:1, pp. 5-41
- Wohlforth, W. C. (2011). *Unipolarity, status competition, and great power war*. En: Ikenberry, G. John & Mastanduno, Michael & Wohlforth, William C. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. (p. 33-66) Cambridge University Press, New York
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World. And the Rise of the Rest*. Penguin Books, Great Britain, 2011.
- Zavrazhin, K. (2016). *The RIC, 'core' of BRICS, meets in Moscow*. *Russia & India Report*, 20/04/2016. Recuperado en: http://in.rbth.com/world/2016/04/20/the-ric-core-of-brics-meets-in-moscow_586377 Consulta: 13/01/17
- Zhebit, A. (2012a). *Cinco Países - Um Destino? Diálogos*. *Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, vol. 16, núm. 1, enero-abril, 2012, pp. 115-142 Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Brasil
- Zhitao, D. (2011). *BRICS Power*. *Beijing Review*, 2011 N° 17, 28/04/2011. Recuperado de: http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2011-04/25/content_352724.htm Consulta 20.10.2015

2. Documentos y declaraciones institucionales

- BRICS (2015). *Joint BRICS Statement on the Biological Weapons Convention*. United Nations, New York, 22/10/2015 Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/151022-bwc.html> Consulta: 17/05/2019
- BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers (2010). *Moscow Declaration of BRIC Ministers of Agriculture and Agrarian Development*. Moscow, 26/03/2010. Recuperado en: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/161-comunicado-do-i-encontro-de-ministros-de-agricultura-e-desenvolvimento-agrario-do-bric-moscou-2010> Consulta: 08/02
- BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers (2011a). *Joint Declaration of the Second Meeting of BRICS Ministers of Agriculture and Agrarian Development*. Chengdu, 30/10/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/111030-agriculture.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers (2011b). *Action Plan 2012-2016 for Agricultural Cooperation of BRICS Countries*. Chengdu, 30/10/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/111030-agriculture-plan.html> Consulta: 10/04/2019

- BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers (2011c). *Working Procedures for Agricultural Cooperation Working Group of BRICS Countries*. Chengdu, 30/10/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/111030-agriculture-acwg.html> Consulta: 10/04/2019
- BRICS Agriculture and Agrarian Development Ministers (2013). *Third Meeting of the BRICS Ministers of Agriculture and Agrarian Development*. Pretoria, 29/10/2013. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/131029-agriculture.html> Consulta: 10/04/2019
- BRICS Disaster Management Ministers (2016). *Udaipur Declaration of BRICS Ministers for Disaster Management*. Udaipur, 23/08/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160823-disaster.pdf> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Education Ministers (2015). *Declaration of the II Meeting of BRICS Ministers of Education: Brasilia Declaration*. Brasilia, 02/03/2015. Recuperado en: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/244-deciieducation> Consulta 08/02/2019
- BRICS Education Ministers (2016). *New Delhi Declaration on Education*. Nueva Delhi, 30/09/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160930-education.pdf> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Energy Ministers (2016). *Memorandum of Understanding on Energy Savings and Energy Efficiency*. Moscú, 20/11/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/151120-energy.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Environment Ministers (2015). *Statement: First Official Meeting of BRICS Environment Ministers*. Moscú, 22/04/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150422-environment.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Environment Ministers (2016). *Goa Statement on Environment: Second Meeting of BRICS Environment Ministers*. Goa 16/09/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160916-environment.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Environment Ministers (2017). *Third Meeting of BRICS Environment Ministers Tianjin Statement on Environment*. Tianjin, 23/06/2017. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170623-environment.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Environment Ministers (2018). *Joint Statement for the Fourth BRICS Ministers of Environment Meeting*. Zimbali, 18/05/2018. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/180518-environment.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Finance Ministers (2008). *Brazil, Russia, India and China Finance Ministers Joint Communiqué*. Sao Paulo, 07/11/2008. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/081107-finance.html> Consulta: 19/03/2019
- BRICS Finance Ministers (2009). *Meeting of BRICS Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué*. London, 04/09/2009. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090904-finance.html> Consulta: 19/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2008). *Joint Communiqué*. Yekaterinbug, 16/05/2008, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/080516-foreign.html> Consulta: 19/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2011a). *Press Release: BRICS Foreign Ministers' Meeting*. New York, 24/09/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110923-foreign.html> Consulta: 21/03/2019

- BRICS Foreign Affairs Ministers (2011b). *Joint Communiqué on the Outcome of the Meeting of BRICS Deputy Foreign Ministers on the Situation in the Middle East and North Africa*. Moscow, 24/11/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/111124-foreign.html> Consulta 25/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2013). *Media Note on the Meeting of BRICS Foreign Ministers on the Margins of the 68th Session of the United Nations General Assembly*. New York, 26/09/2013. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130926-foreign.html> Consulta 25/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2014a). *Media Statement on the Meeting of the BRICS Foreign/International Relations Ministers*. La Haya, 24/03/2014. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140324-foreign.html> Consulta: 25/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2014b). *Press Release on the Meeting of BRICS Foreign Ministers*. New York, 25/09/2014. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140925-foreign.html> Consulta 25/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2015a). *Joint Communiqué on the Outcome of the Meeting of BRICS Deputy Foreign Ministers on the Situation in the Middle East (West Asia) and North Africa*. Moscú, 22/05/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150522-foreign-deputies.html> Consulta 25/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2015b). *Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs*. Nueva York, 29/09/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150929-foreign.html> Consulta: 26/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2016). *Press Release: Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs*. Nueva York, 20/09/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160920-foreign.html> Consulta: 26/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2017). *Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations in New York*. Nueva York, 21/09/2017. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170921-foreign.html> Consulta: 26/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2018a). *Media Statement: Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations*. Pretoria, 24/06/2018. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/180604-foreign.html> Consulta: 26/03/2019
- BRICS Foreign Affairs Ministers (2018b). *Media Statement: Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations*. Nueva York, 27/09/2018. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/180927-foreign.html> Consulta: 26/03/2019
- BRICS Health Ministers (2011). *BRICS Health Ministers' Meeting: Beijing declaration*. Beijing, China, 11/07/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110711-health.html>, Consulta: 07/02/2019
- BRICS Health Ministers (2012). *Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health*. Geneva, 22/05/2012. Recuperado en: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/169-joint-communicue-of-the-brics-member-states-on-health> Consulta: 07/02/2019
- BRICS Health Ministers (2013a). *BRICS Health Ministers' Communiqué*. New Delhi, 11/01/2013. Recuperado en: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/171-meeting-of-brics-health-ministers> Consulta: 07/02/2019

- BRICS Health Ministers (2013b). *Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health on the Sidelines of the 66th WHA*. Geneva, 20/05/2013. Recuperado en: <http://civilbrics.ru/upload/iblock/314/3145ac3845e4ed8b40737d74580497b0.pdf> Consulta: 07/02/2019
- BRICS Health Ministers (2013c). *Third Health Ministers Meeting: Cape Town Communiqué*. Cape Town, 07/11/2013. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/131107-health.html> Consulta: 07/02/2019
- BRICS Health Ministers (2014). *Communiqué of the IV Meeting of BRICS Health Ministers*. Brasilia, 05/12/2014, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/141205-health.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Health Ministers (2015). *Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health on the Sidelines of the 68th WHA*. Geneva, 19/05/2015, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150519-health.pdf> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Health Ministers (2016). *Joint Communiqué of the BRICS Member States on Health on the Sidelines of the 69th WHA*. Geneva, 24/05/2016, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160524-health.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Labour and Employment Ministers (2016a). *BRICS Labour and Employment Ministers Declaration: Quality Jobs and Inclusive Employment Policies*. Ufa, 26/01/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160126-labour.html> Consulta: 28/01/2019
- BRICS Labour and Employment Ministers (2016b). *BRICS Labour and Employment Ministers Declaration: Employment Generation, Social Protection for All and Transition from Informality to Formality*. Nueva Delhi, 28/09/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160928-labour.html> Consulta: 28/01/2019
- BRICS Leaders (2009a). *Joint Statement of the BRIC countries leaders*. Yekaterinburg, 16/06/2009, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Leaders (2009b). *BRIC's Joint Statement on Global Food Security*. Yekaterinbug, 16/06/2009, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-food-security.html> Consulta: 17/12/2018
- BRICS Leaders (2010). *Second BRIC Summit of Heads of State and Government: Joint Statement*. Brasilia, 15/04/2010, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Leaders (2011). *Third BRICS Summit: Sanya Declaration*. Sanya, 14/04/2011, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Leaders (2012a). *Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration*. Nueva Delhi, 29/03/2012, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Leaders (2012b). *Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders Ahead of G20 Summit in Los Cabos*. Los Cabos, 18/06/2012. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120618-loscabos-note.html> Consulta: 10/04/2019

- BRICS Leaders (2013a). *BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation. eThekweni Declaration*. Durban, 27/03/2013, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> Consulta: 26/01/2017
- BRICS Leaders (2013b). *Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders ahead of of the G20 Summit in St. Petersburg*. St. Petersburg, 05/11/2013. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130905-note.html> Consulta: 10/04/2019
- BRICS Leaders (2014a). *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement*. Fortaleza, 15/07/2015. Recuperado en: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15> Consulta: 13/12/2018
- BRICS Leaders (2014b). *Agreement on the New Development Bank*. Fortaleza, 15/07/2015. Recuperado en: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> Consulta: 13/12/2018
- BRICS Leaders (2014c). *Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders on the occasion of the G20 Summit in Brisbane*. Brisbane, 15/11/2014. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/141115-brisbane.html> Consulta: 10/04/2019
- BRICS Leaders (2014d). *The 6th BRICS Summit: Fortaleza Declaration*. Fortaleza, 15/07/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> Consulta: 20/06/2019
- BRICS Leaders (2015a). *Seventh BRICS Summit: Ufa Declaration*. Ufa, 09/07/2015, Recuperado en: http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html Consulta: 26/01/2017
- BRICS Leaders (2015b). *Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation between the Governments of the Federative Republic of Brazil, the Russian Federation, the Republic of India, the People's Republic of China and the Republic of South Africa*. Fortaleza, 18/07/2015, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS%20STI%20MoU%20ENGLISH.pdf> Consulta: 19/03/2019
- BRICS Leaders (2015c). *Media Note on the Informal Meeting of the BRICS Leaders on the Margins of the G20 Summit in Antalya*. Antalya, 15/11/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/151115-antalya.html> Consulta: 10/04/2015
- BRICS Leaders (2015d). *Memorandum of Understanding on the Creation of the Joint BRICS Website*. Ufa, 09/07/2015, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-website-en.html> Consulta: 20/06/2019
- BRICS Leaders (2015e). *The Strategy for BRICS Economic Partnership*. Ufa, 09/07/2015, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-partnership-strategy-en.html> Consulta: 20/06/2019
- BRICS Leaders (2015f). *Memorandum of Understanding on Cooperation with the New Development Bank By Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, State Corporation, "Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)", Export-Import Bank of India, China Development Bank Corporation, Development Bank of Southern Africa Limited*. Ufa, 09/07/2015, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-NDB-memorandum-en.html> Consulta: 20/06/2019

- BRICS Leaders (2015g). *Agreement between the Governments of the BRICS States on Cooperation in the Field of Culture*. Ufa, 09/07/2015, Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-culture-agreement-en.html> Consulta: 20/06/2019
- BRICS Leaders (2016a). *BRICS Leaders' Informal Meeting on the Margins of the G20 Summit*. Hangzhou, 04/09/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160904-hangzhou.html> Consulta: 10/04/2019
- BRICS Leaders (2016b). *8th BRICS Summit: Goa Declaration*. Goa, 16/10/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-goa.html> Consulta: 17/05/2019
- BRICS Leaders (2017a). *BRICS Leaders Xiamen Declaration*. Xiamen, 04/09/2017. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html> Consulta: 20/06/2019
- BRICS Leaders (2017b). *Press Communiqué of the BRICS Leaders' Informal Meeting on the Margins of the G20 Hamburg Summit*. Hamburg, 07/07/2017. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170707-hamburg.html> Consulta: 11/04/2019
- BRICS Leaders (2018a). *BRICS in Africa: Collaboration for Inclusive Growth and Shared Prosperity in the 4th Industrial Revolution*. Johannesburg, 26/07/2018. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-johannesburg.html> Consulta: 20/06/2019
- BRICS Leaders (2018b). *Media Statement: Informal BRICS Leaders' Meeting on the Margins of the G20 Summit*. Buenos Aires, 30/11/2018. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/181130-buenos-aires.html> Consulta: 11/04/2019
- BRICS Trade Ministers (2011). *Ministerial Declaration of the BRICS Trade Ministers*. Geneva, 14/12/2011. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/111214-trade.html> Consulta: 26/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2012a). *The 2nd Meeting of the BRICS Trade and Economic Ministers: Joint Press Release*. Nueva Delhi, 28/03/2012. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120328-trade.html> Consulta: 27/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2012b). *BRICS Trade Ministers' Statement*. Puerto Vallarta, 19/04/2012. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120419-trade.html> Consulta: 27/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2013a). *The Third Meeting of the BRICS Trade Ministers*. Durban, 26/03/2013. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130326-trade.html> Consulta: 27/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2013b). *BRICS Trade and Investment Cooperation Framework*. Durban, 26/03/2013. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130326-trade-investment-framework.pdf> Consulta: 27/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2015a). *The Fifth Meeting of the BRICS Trade Ministers: Joint Communiqué*. Moscú, 07/07/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150707-trade.html> Consulta: 27/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2015b). *The Strategy for BRICS Economic Partnership*. Moscú, 07/07/2015. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-partnership-strategy-en.html> Consulta: 27/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2016). *Trade Ministers Communiqué*. Nueva Delhi, 13/10/2016. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/161013-trade.html> Consulta: 28/03/2019

- BRICS Trade Ministers (2017a). *Terms of reference of BRICS Model E-Port Network*. Shanghai, 31/08/2019. Recuperado en: https://www.brics2017.org/wdfj/201708/t20170831_1830.html Consulta: 28/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2017b). *Outlines for BRICS Investment Facilitation*. Shanghai, 31/08/2019. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170831-investment.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2017c). *BRICS E-Commerce Cooperation Initiative*. Shanghai, 31/08/2019. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170831-ecommerce.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2017d). *BRICS IPR Cooperation Guidelines*. Shanghai, 31/08/2019. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170831-ipr.html> Consulta: 28/03/2019
- BRICS Trade Ministers (2017e). *Framework on Strengthening the Economic and Technical Cooperation for BRICS Countries*. Shanghai, 31/08/2019. Recuperado en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170831-framework.html> Consulta: 28/03/2019
- IBSA Forum (2003). *Brasilia Declaration*. IBSA, 6/06/2003. Recuperado en: http://ibsa.nic.in/brasil_declaration.htm Consulta: 25/01/2017
- IBSA Forum (2006). *First IBSA Summit Declaration*. IBSA, 14/09/2006. Recuperado en: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st_summit_declaration.pdf Consulta: 25/01/2017
- IBSA Forum (2008). *Third IBSA Summit Declaration*. IBSA, 15/10/2008. Recuperado en: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/3rd_IBSA_Summit_Declaration_-_New_Delhi_2008.pdf Consulta: 25/01/2017
- IBSA Forum (2010). *Fourth IBSA Summit Declaration*. IBSA, 15/04/2010. Recuperado en: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/Final%20Summit%20Declaration%20-%204th%20IBSA%20Summit%202010.pdf> Consulta: 25/01/2017
- IBSA Forum (2011). *Fifth IBSA Summit Declaration*. IBSA, 18/10/2011. Recuperado en: http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/FINAL_Tshwane_Declaration_18Oct_12h23.pdf Consulta: 25/01/2017
- IBSA Forum (2018). *Joint Communiqué - IBSA Dialogue Forum*. IBSA, 27/09/2018. Recuperado en: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30441/Joint+Communique++IBSA+Dialogue+Forum> Consulta: 06.12.2018
- Gobierno de Sudáfrica (2011). *White Paper on South African Foreign Policy – Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*. Recuperado en: http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf Consulta: 09.11.2016
- New Development Bank (2016). *Towards a Greener Tomorrow. Annual Report 2016*. Recuperado en: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/10/NDB-ANNUAL-REPORT-2016.pdf> Consulta: 13/05/2019

- New Development Bank (2017). *Developing Solutions for a Sustainable Future. Annual Report 2017*. Recuperado en: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf Consulta: 13/05/2019
- Organización de Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf Consulta: 20/03/2019
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2015). *Informe 2015 de la Cooperación para el Desarrollo. Convertir las alianzas en coaliciones eficaces para actuar. Aspectos importantes*. Comité de Ayuda al Desarrollo: Facilitando el Desarrollo Eficaz. Recuperado en: <https://www.oecd.org/dac/DCR-2015-Aspectos-importantes.pdf> Consulta: 19/01/2017
- Parlamento Europeo (2011). *The EU Foreign Policy towards the BRICS and Other Emerging Powers: Objectives and Strategies*. Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, Ref.: EP/EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot2/09. European Parliament, Belgium, 2011
- Parlamento Europeo (2012). *The Role of BRICS in the Developing World*. Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, Ref.: EXPO/B/DEVE/FWC/2009/01/Lot5/24. European Parliament, Belgium, 2012
- Presidencia de Sudáfrica (2014). *Twenty Year Review. South Africa 1994-2014*. Recuperado en: <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Documents/20%20Year%20Review.pdf> Consulta: 09.11.2016
- RIC (2016). *Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China*. Recuperado en: <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26628/Joint+Communique+of+the+14th+Meeting+of+the+Foreign+Ministers+of+the+Russian+Federation+the+Republic+of+India+and+the+Peoples+Republic+of+China> Consulta: 13/01/2016
- RIC (2019). *Joint Communiqué of the 16th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China*. Recuperado en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31097/Joint_Communique_of_the_16th_Meeting_of_the_Foreign_Ministers_of_the_Russian_Federation_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China Consulta: 20/05/2019