

Presentación del Trigésimo Octavo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2022 - septiembre 2022): ingresar a los BRICS ¿una cuestión de fondo para nuestra política exterior?

Dr. Alejandro Simonoff (IdICHS, IRI-UNLP)

En este periodo analizado apareció una noticia sumamente relevante para nuestra estrategia de inserción internacional: la invitación a formar parte de BRICS desde enero de 2024. La envergadura del acontecimiento no escapó ni a las tensiones estructurales que atraviesan nuestra política externa, ni tampoco a la coyuntura electoral en la cual se dio a conocer el anuncio. Por esos motivos en este informe semestral nos ocuparemos exclusivamente de ello.

¿Qué es BRICS? Es un acrónimo formado por las iniciales de los países que constituyeron un foro de coordinación política entre 2009 y 2011: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Está formado por países emergentes que impulsan un modelo de globalización atenuada que contemple sus necesidades, frente a la forma extrema impulsada por la Tríada (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) que responde a los propios y se caracteriza por un mecanismo flexible.¹

El interés por formar parte del grupo, según Mario Guerrero, está en dos *capabilities*: una simbólica “de fortalecer el estatus de cada país como una potencia dinámica y emergente con un papel creciente en los asuntos globales; al tiempo que proporciona legitimidad y autoridad adicionales de cara a la política internacional actual” (Guerrero, 29 de agosto de 2023: párr. 9) y otra institucional donde este “mecanismo cooperativo... se presenta como una fuerza relevante para impulsar reformas en la gobernanza mundial y, así, representar los intereses de los países en desarrollo.” (Guerrero, 29 de agosto de 2023: párr. 10)

Producto de cierta casualidad permanente, o no tanto, el anuncio de la Cumbre de Johannesburgo de invitar a participar del foro a seis nuevos miembros, entre ellos la Argentina, si dio en el marco de la campaña electoral y donde los tres candidatos más votados en las PASO: Javier Milei, Sergio Massa y Patricia Bullrich quienes concurren al capítulo argentino del Consejo de las Américas, entidad señera de los intereses de Washington en la región.

Pero vayamos por parte, aunque es un informe semestral y dadas las características especiales de esta cuestión no queremos dejar de señalar algunos aspectos estructurales primero, para dar poder cuenta de lo acontecido dentro de determinada conceptualización de esta cuestión.

¹ Es decir, esta coordinación política no implica la aceptación en un todo de las estrategias de cada uno de los miembros, el caso de la India es ejemplificativo en este sentido, ya que guía su accionar internacional bajo sus propios patrones produciendo puntos de convergencia y de divergencias con los otros miembros del grupo.

El debate de fondo: una inserción autonomista o globalista

Como lo hemos señalado en un trabajo reciente (Simonoff, 2023) las vinculaciones externas de nuestro país, como casi todas las de nuestra región, han estado atravesada por una tensión entre dos paradigmas de inserción internacional: el globalista, que se subordina a los dictados de la Tríada de la hiperglobalización, o el autonomista, que busca generar márgenes de maniobra para poder construir una vinculación con el mundo que satisfaga las aspiraciones e intereses de la mayoría de nuestra población. (Simonoff, 2023)

La adhesión a los BRICS se inscribe dentro de las características que diferencian ambos modelos, ya que para los primeros el plegamiento a los poderes instituidos es la garantía de una política exterior viable, existe un rechazo a tener estrategias hacia los polos alternativos, como así también a otros países con problemas similares de inserción. En cambio, los autonomistas, quienes buscan aumentar su capacidad decisoria a través generar equilibrios en el sistema internacional, ven en ella un instrumento para aumentarla.

El gobierno de Alberto Fernández ha orientado nuestro relacionamiento externo hacia esta última opción, con ciertos elementos del No Alineamiento Activo conceptualizado por Carlos Forte, Jorge Heine, Carlos Onimani. (2021), y logró importantes resultados como señalamos en el Informe anterior de encabezar la CELAC, Presidir la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, o ser invitados tanto a reuniones del G7 de Alemania y al propio BRICS durante el 2022, desde donde se hizo el anuncio del interés argentino para formar parte de este último grupo.

Esta voluntad del actual gobierno de integrarse a ese club tuvo un antecedente en 2014, cuando Cristina Fernández sondeó la posibilidad en la Cumbre BRIC-UNASUR en Brasilia -donde nuestra delegación asistió como parte del conglomerado sudamericano-, y en cierta medida aquella dio continuidad a ambas estrategias, aunque en contextos claramente distintos.

El debate en la coyuntura: la casualidad permanente

En casi una década desde aquella indagación inicial, el proceso de desaceleración de la globalización impulsado por la Tríada siguió su curso, tuvo en la Guerra Comercial entre China y Estados Unidos, la Pandemia del COVID 19 y la Guerra en Ucrania hitos significativos. En este nuevo contexto el Presidente Fernández anunció en la mañana del 24 de agosto de 2023 que:

Nuestro ingreso a los BRICS es una meta coherente con nuestra búsqueda por proyectar a nuestro país como un interlocutor clave y un potencial articulador de consensos en colaboración con otras naciones, sobre todo de nuestra región, en un mundo atravesado por marcadas tensiones geopolíticas. (Fernández, 24 de agosto de 2023)

Aunque como señaló Guerrero en el último tiempo el acercamiento argentino a los BRICS estuvo vinculado a “alcanzar mayores niveles de financiamiento extranjero.”

(Guerrero, 29 de agosto de 2023: párr. 14)² En un mismo sentido apuntó Enrique Martínez quien señaló que el BND “puede reducir hasta eliminar la dependencia no solo del FMI, sino de especuladores de todo color que hoy son los protagonistas en el capitalismo concentrado” (Martínez, 3 de septiembre: 2)

Un par de horas más tarde del anuncio tuvo lugar el conclave en el Consejo de las Américas donde los candidatos más votados tuvieron la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre esta cuestión. Allí Patricia Bullrich de Juntos por el Cambio (JxC), señaló que: “Quiero dejar una cosa muy clara: hemos expuesto nuestra posición contraria al ingreso a BRICS” (Barca, 25 agosto 2023: 4) Con un mayor énfasis, Javier Milei de Libertad Avanza (LLA) dijo: "Nuestro alineamiento de geopolítica es Estados Unidos e Israel, no nos vamos a alinear con comunistas" (Barca, 25 agosto 2023: 4) Frente a estos rechazos el candidato oficialista, Sergio Massa de Unión por la Patria (UxP) le preguntó a su auditorio:

Imagínense si el 11 de diciembre vamos a romper el Mercosur y las relaciones con China, lo primero que tenemos que saber es que vamos a romper nuestros dos mercados más importantes y entonces vamos a dolarizar en una Argentina sin dólares de exportación. (Barca, 25 agosto 2023: 4)

Las elites globalistas representadas por LLA y JxC expresaron su rechazo a esta cuestión, ya que la misma es incompatible con su programa de inserción internacional, donde la coordinación política con otros estados periféricos está claramente excluida, ya que el ingreso de nuestro país al grupo sería un corsé para sus pretensiones de subordinar nuestros intereses a los de los países de la Tríada.

Incluso a la semana siguiente en el ciclo organizado por *Clarín* “Democracia y Desarrollo”, los referentes en temas de política exterior de los tres candidatos, Gustavo Martínez Pandiani (UxP), Diana Mondino (LLA) y Federico Pinedo (JxC) volvieron a discutir el tema donde el primero les criticó a los otros dos su rechazo a que la Argentina forme parte de los BRICS. (*Clarín*, 6 de septiembre: 19)

Mientras Martínez Pandiani, siguiendo la lógica comercialista expresada por Massa, consideró adecuadamente que los socios comerciales no se eligen “por preferencias personales o ideología” sino por “intereses y valores” (*Télam*, 17 de septiembre de 2023).

En cambio, la candidata de JxC, como vimos, expresó su posición de rechazo en términos más dogmáticos: “El Presidente de la Nación... acaba de comprometer a la Argentina al ingreso a los BRICS, en el momento en que se desarrolla la guerra en Ucrania, y junto a Irán, país con el que tiene una herida abierta...” (Niebieskikwiat, 25 de agosto de 2023: 3) Buscando claramente establecer cierto *linkage* con la agenda internacional de la Tríada al tomar la caracterización de Rusia e Irán como *rouge states* del orden global.³

² A fines del mes de mayo en su rol de Ministro de Economía, Sergio Massa, viajó a China para reunirse con las autoridades del BND (Nuevo Banco de Desarrollo), una institución del BRICS, para sondear la posibilidad de acceder a un crédito que le permitiese afrontar los pagos al FMI.

³ La incorporación de Iran en el grupo no es una cuestión menor para Argentina, y como se preguntó Guerrero: “¿cómo manejará Argentina el hecho de tener que compartir una institución con un país como Irán, en donde autoridades de dicho país tienen pedido de captura ante la INTERPOL por causa de los atentados terroristas de los años 1992 y 1994?” (Guerrero, 29 de agosto de 2023: párr. 16) Sin lugar a duda es un gran desafío, de un calibre similar a compartir foros con el Reino Unido.

Y como vimos el de LLA fue un paso más allá en su dogmatismo que comparte con otras fórmulas de extrema derecha de otras latitudes, evidencia una percepción rígida del escenario internacional. Pero su referente en esta área comentó dos cuestiones que nos parecen interesantes de rescatar, por un lado, dijo: “Necesitamos muchísimas cosas antes que dedicar tiempo a esto” y por otro: “En los BRICS esta en juego la ampliación o no del Consejo Nacional (sic) de Naciones Unidas y quienes serían los participantes. Esta en juego la seguridad del Atlántico Sur y el dominio de la Información.” (Clarín, 10 de septiembre de 2023: 5) Con respecto a la primera expresión pensemos que Brasil, China e India están en el top seis de nuestros socios comerciales, pequeña cuestión⁴ y en la segunda, hay una pretendida lectura geopolítica un tanto confusa que también, como en el caso de JxC, busca alinearse con la Triada. Al respecto y como sostuvo Alieto Guadagni:

La enérgica reacción negativa de la oposición política argentina al ingreso de la Argentina al BRICS y otras afirmaciones infundadas y muy ligeras que algunos de sus dirigentes máximos han hecho sobre la política exterior que llevarán a cabo si llegaran a triunfar en la próxima elección presidencial generan preocupación por su errónea visión de la realidad comercial... (9 de octubre de 2023: párr.10)

Resulta paradójico que quienes se cansaron de reclamar una política exterior no ideologizada en este punto como en otros, develen la suya en supuestos parámetros y principios que surgirían de la Constitución Nacional como “el Estado de derecho, la democracia como sistema, la observancia de los derechos humanos, relaciones con todas la nacionales, la promoción de la paz y el respeto por el derecho internacional.” (Sersale di Cerisano, 31 de agosto de 2023: párr. 8)⁵ Como razonablemente argumentó Mariano Turzi, el ingreso a los BRICS “...no es ideológico sino estratégico. La dimensión internacional de una estrategia nacional consiste en comprender el contexto externo para articularlo a los intereses domésticos...” (31 de agosto de 2023: párr. 7)

Conclusiones

La decisión de ingresar o no a BRICS marca una línea divisoria entre dos modelos de inserción para nuestro país. Quienes la rechazan tienen una perspectiva del sistema internacional rígido, como lo fue el de la última década antes del estallido de la Primera Guerra Mundial o durante la Guerra Fría. Incluso algunos análisis globalistas no dudan en sostener que:

El ingreso de la Argentina al bloque de los BRICS fue un movimiento abrupto que fortalece la estrategia geopolítica de China en su puja por achicar la influencia global de los Estados Unidos. Xi Jinping juega a la disputa del poder mundial con Joseph Biden

⁴ Si bien parece existir cierta diferencia de grado entre ambas coaliciones reaccionarias en este punto, una cosa es tener precauciones y otra rechazarla, creemos que ello responde a las bases materiales que las sustentan. Ambos promueven un modelo de acumulación financiera, pero Juntos por el Cambio está más vinculado al agro-negocio, principal beneficiario del comercio con Beijing de allí el cuidado, mientras que La Libertad Avanza a los capitales especulativos internacionales.

⁵ La expresión máxima de estos sectores globalista y su rechazo a los BRICS lo encontramos en una editorial del diario La Nación (29 de agosto de 2023).

y se apalancó en la debilidad política de Alberto Fernández para ejecutar una movida diplomática que transformó al país en la pieza más flexible que tiene Beijing en el Cono Sur. (Lejtman, 27 de agosto de 2023: párr. 1)

Sin embargo, creemos que BRICS son una coalición flexible y que países miembros como Brasil, India, Sudáfrica y eventualmente Argentina podrían officar de “puente” entre este foro y el G 7, como lo sostuvieron Federico Merke y Olivier Stuenkel en una nota de opinión del diario *La Nación*:

.. el cuadro es más diverso de lo que parece. Y fue precisamente el tono que iba adquiriendo el grupo ampliado lo que motivó a Brasil, bajo el liderazgo de Lula da Silva, a presentar la candidatura de la Argentina, movida que fue vista con buenos ojos en Sudáfrica y la India, que hoy buscan, junto con Brasil, posicionarse como actores equidistantes o “no alineados” a medida que aumenta la fragmentación geopolítica... (1 de septiembre de 2023: párr. 13)

En un mismo sentido apuntaron Juan Gabriel Tokatlián y Bernabé Malacalza cuando expresaron:

BRICS debiera ser analizado como un espacio que promueve un reequilibrio dentro de un sistema internacional distinto al de la Guerra Fría, antes de ser visto como una alianza contra el G7 o como un simple seguidor de China (esto último implica estudiar y entender mejor el caso de India y la relación con su vecino). Identificar al BRICS como un foro para un soft balancing y no como el lugar para desplegar una counter-hegemony es relevante. Brasil, India y Sudáfrica, al igual que la Argentina si ingresase, buscan re-equilibrar las relaciones internacionales, no desestabilizarlas; son los países claves para mostrar que una cosa es no ser parte del Occidente clásico y otra distinta es ser anti-Occidental. (Malacalza y Tokatlián, 3 de septiembre de 2023: párr. 12)

Porque es cierto que existe una conformación de dos polos, pero la situación dista de ser rígida, sino que es flexible, si no lo fuese, y como apuntamos al principio, el juego internacional de la India no sería posible.

Es precisamente esa flexibilidad la que puede garantizar no sólo un rol de puente entre ambos extremos, sino aprovechar los resquicios que presenta el escenario internacional para mejorar tanto nuestras capacidades como nuestras condiciones de inserción, objetivo central de una política exterior para un país como el nuestro.

Y más allá de esta cuestión, existe otro aspecto que debemos resaltar, y es el hecho que todos los miembros de este foro de países acompañan nuestro reclamo soberano sobre Malvinas.

Bibliografía

Barca, Juan Manuel. 25 agosto 2023. Ante empresarios, Massa cruzó a Milei por su plan de romper con China. *Clarín*, p. 4.

- Clarín. 6 de septiembre de 2023. Argentina en el mundo: los referentes de Bullrich y Milei se cruzaron el de Massa. *Clarín*, p. 19
- Fernández, Alberto. 24 de agosto de 2023. Mensaje del presidente Alberto Fernández sobre la incorporación de Argentina a la alianza de los BRICS. *Casa Rosada*. Rescatado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50130-mensaje-del-presidente-alberto-fernandez-sobre-la-incorporacion-de-argentina-a-la-alianza-de-los-brics>
- Forte, Carlos, Heine, Jorge y Onimani, Carlos. 2021. *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile, Catalonia.
- Guadagni, Alieto Aldo. 9 de octubre de 2023. Es hora de acordar una política exterior que nos haga crecer. *La Nación*. Rescatado de: https://www.lanacion.com.ar/opinion/es-hora-de-acordar-una-politica-externa-que-nos-haga-crecer-nid09102023/?utm_source=n_&utm_medium=nl_columnistas&utm_campaign=nota_titulo_1
- Guerrero, Mario. 29 de agosto de 2023. El ingreso de Argentina al BRICS. *Opiniones IRI*. Rescatado de: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2023/08/29/el-ingreso-de-argentina-al-brics/>
- La Nación*. 29 de agosto de 2023. Los BRICS: una opción inconveniente e inoportuna. Editorial. Rescatado de: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/los-brics-una-opcion-inconveniente-e-inoportuna-nid30082023/>
- Lejtman, Román. 27 de agosto de 2023. El ingreso de Argentina a los BRICS profundiza la dependencia geopolítica con China. *Infobae*. Rescatado de: <https://www.infobae.com/politica/2023/08/27/el-ingreso-de-argentina-a-los-brics-profundiza-la-dependencia-geopolitica-con-china/>
- Martínez Enrique. 3 de septiembre de 2023. La potencia de la cooperación. *Cash, suplemento económico de Página/12*, pp. 2-3.
- Malacalza, Bernabé y Tokatlian, Juan Gabriel. 3 de septiembre de 2023. La Argentina y el BRICS: ¿oportunismo u oportunidad? *CENITAL*. Rescatado de: <https://cenital.com/la-argentina-y-el-brics-oportunismo-u-oportunidad/>
- Merke, Federico y Stuenkel, Oliver. 1 de septiembre de 2023. ¿Le conviene a la Argentina integrar el Brics? *La Nación*. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/opinion/le-conviene-a-la-argentina-integrar-el-brics-nid01092023/?utm_source=n_&utm_medium=nl_columnistas&utm_campaign=nota_titulo_3
- Niebieskikwiat, Natasha. 25 de agosto de 2023. Alberto anunció que Argentina se suma al BRICS, pero Bullrich y Milei salieron a rechazarlo. *Clarín*, p. 3.
- Sersale di Cerisano, Renato Carlos. 31 de agosto de 2023. La política exterior comienza por casa. *Opiniones IRI*. Rescatado de: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2023/08/31/la-politica-externa-comienza-por-casa/>
- Simonoff, Alejandro. 2023. La insoportable persistencia de la Autonomía: esbozos de una mirada panorámica a cuarenta años de política exterior argentina y democracia (1983-2023). *Relaciones Internacionales*, 32(65), p. 15

Telam. 17 de septiembre de 2023. Diplomáticos elogiaron a Massa por su política exterior "a favor de los argentinos". Rescatado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202309/640548-massa-apoyo-diplomaticos-elecciones.html>

Turzi, Mariano. 31 de agosto 2023. Argentina en BRICS: ¿sólo otro ladrillo en la pared? *Panamá Revista*. Disponible en: <https://panamarevista.com/argentina-en-brics-solo-otro-ladrillo-en-la-pared/>