

Soplan nuevos vientos: ¿**Tiempos nuevos para BRICS?**

Marcos conceptuales y pujas de poder
en la negociación de la agenda internacional

Clarisa Giaccaglia

Emilse Calderón

María Noel Dussort

Agustina Marchetti



Soplan nuevos vientos : ¿Tiempos nuevos para BRICS? : marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional

Clarisa Giaccaglia ... [et al.] ; compilación de Clarisa Giaccaglia. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora, 2022.

Libro digital, Formato PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-607-8

1. Política Internacional. I. Giaccaglia, Clarisa, comp.

CDD 327.109

Diseño editorial e ilustraciones:

Natalia Débora Campos

Federica Gonzalez Uriarte

Universidad Nacional de Rosario

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN 978-987-702-607-8



A standard linear barcode representing the ISBN 978-987-702-607-8. The barcode is composed of vertical black lines of varying widths on a white background. Below the barcode, the numbers "9 789877 026078" are printed in a small font.

**Soplan nuevos vientos:
¿Tiempos nuevos para BRICS?:
marcos conceptuales y pujas de poder
en la negociación de la agenda internacional**

Clarisa Giaccaglia
Emilse Calderón
María Noel Dussort
Agustina Marchetti

ÍNDICE

	Introducción	2
	Dra. Clarisa Giaccaglia.	
	Capítulo 1: ¿Qué piensan y cómo ven el mundo? Marcos conceptuales de los BRICS.	17
	Dra. Clarisa Giaccaglia	
	Capítulo 2: La dinámica de las negociaciones en torno a la Gobernanza Global de Internet: el posicionamiento de los gobiernos de Brasil, Rusia, India y Sudáfrica.	46
	Dra. Clarisa Giaccaglia	
	Capítulo 3: China en el marco de la Revolución 4.0: aspiraciones de liderazgo tecnológico.	70
	Dra. Agustina Marchetti	
	Capítulo 4: Los BRIC(S) y la energía - parte I Grandes jugadores del tablero energético mundial del siglo XXI menos Sudáfrica.	87
	Dra. María Noel Dussort	
	Capítulo 5: Los BRIC(S) y la energía - parte II Interdependencias energéticas intra-BRICS.	110
	Dra. María Noel Dussort	
	Capítulo 6: BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional: un primer acercamiento.	127
	Dra. Emilse Calderón	
	Capítulo 7: BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional: puntos de encuentro que interpelan la mirada inicial.	144
	Dra. Emilse Calderón	
	Sobre las autoras.	166

Introducción

Introducción

Dra. Clarisa Giaccaglia

El conocimiento y control del viento ha sido uno de los factores claves en la navegación a lo largo de los siglos. En la terminología marítima, el viento ha obtenido diferentes nombres en función de su dirección, fuerza, regularidad y procedencia. Sin lugar a dudas, nuevos vientos soplan en la política mundial. Los diversos, y en muchos casos sorpresivos cambios ocurridos en el tiempo reciente, -la pandemia, la guerra ruso ucraniana, sólo por mencionar los más emblemáticos- sumados a otras transformaciones más silenciosas como la transición hegemónica imperante- han vuelto difícil el análisis de una realidad internacional compleja y con altos grados de incertidumbre.

Como sostiene Lechini (2022), el ambiente internacional “se muestra hoy frágil, inestable y proclive a sorpresas, en un proceso de cambios lentos, difusos, a veces engañosos por lo contradictorio, con modificaciones en la superficie, que no necesariamente se reflejan en la estructura”.

En este contexto, la agenda internacional se ha convertido en un espacio clave para la “navegación” de la política mundial constituyendo un ámbito dinámico, por el cual una creciente cantidad de temáticas han adquirido carácter de “interés global”. En efecto, las instituciones internacionales que históricamente se desempeñaron como centros neurálgicos del debate global -Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC)- perdieron legitimidad en los últimos años y comenzaron a convivir con otras instancias de negociación. En el seno del orden liberal occidental implantado post Segunda Guerra Mundial, aparecieron en el siglo XXI otros canales de diálogo como el G20 financiero, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), la iniciativa china Belt and Road Initiative (BRI) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). En el marco de estos nuevos esquemas decisorios internacionales, la agenda de temas así como las modalidades para su tratamiento se han ido modificando. Ahora bien, cabe preguntarnos: ¿Quién diseña la agenda internacional? ¿A quién le corresponde decidir qué temas deben incluirse y cuáles deben quedar fuera?

Desde un enfoque realista, se observa que existen organismos y foros más destacados que otros, que concentran la mayor parte de los actores, o aquellos con mayor peso político y económico. En este sentido, son los poderosos quienes definen la agenda internacional. En consecuencia,



y producto de diversas pujas de poder, las potencias estatales desarrollan un papel clave, no sólo en las votaciones o en la elaboración concreta de políticas, sino también en la definición de los temas que deben estar al frente de las discusiones, desestimando aquellos que puedan afectarlos y promoviendo aquellos que puedan favorecerlos (Holbraad, 1989; Drezner, 2007; Zakaria, 2009; Mazarr, 2012; Zakheim, 2015).

En virtud de lo dicho, la discusión de la agenda internacional a inicios del siglo XXI, comenzó a caracterizarse por un “multilateralismo revisionista” de la mano de potencias emergentes que exigen cambios tanto en las normas ya establecidas como en el temario a debatir (Sanahuja, 2017).

Cabe recordar que las potencias emergentes (Giaccaglia, 2017) constituyen un grupo reducido de grandes países en desarrollo que lograron progresivamente diferenciarse dentro del llamado “Sur Global”. A inicios del siglo XXI, los emergentes fueron fuertemente identificados en torno al acrónimo BRICS, que hacia el año 2009 se convirtió efectivamente en una iniciativa gubernamental conformada por los estados de Brasil, Rusia, India, China y desde 2011, Sudáfrica.

El progresivo declive relativo del poderío mundial norteamericano sumado a una creciente participación de las potencias emergentes puso en debate el orden internacional liberal. En efecto, el mencionado ascenso internacional de los estados miembros de BRICS, a inicios del siglo XXI, generó inevitables modificaciones al momento de definir y concertar agendas en diversas áreas de discusión multilateral. Todo ello ha contribuido notablemente al “debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos”. De igual manera, “la aceptación de estas mudanzas no es sosegada en Estados Unidos” (Tussie, 2019:107). Ejemplo de ello ha sido, por ejemplo, la guerra comercial sostenida con China en 2019 o el enfrentamiento sostenido con Rusia desde 2022 en relación a Ucrania.

Aún en distintas proporciones, todos los miembros de BRICS formaron parte de estas transformaciones siendo voces de relevancia en las mesas de negociación multilateral. Si bien es cierto que los estados BRICS nunca constituyeron un grupo homogéneo de países, el éxito económico alcanzado, sumado a crecientes cuotas de poder político-diplomático global, amalgamó este bloque. Por esta razón, más allá de que reconocemos la existencia de otros estados identificados como poderes



emergentes¹, creemos pertinente focalizar el análisis en este quinteto.

En función de la problemática planteada, nos preguntamos: ¿De qué manera ha “navegado” cada uno de los estados miembros de BRICS en las aguas de diversas mesas de discusión multilateral? El presente libro tiene por objeto analizar la actuación de las potencias emergentes en el diseño de algunos aspectos de la agenda internacional tomando en consideración los países miembros de BRICS. Para el desarrollo de esta investigación se tuvieron en cuenta cuatro temas de interés estratégico en el actual esquema de negociación global, esto es: tecnología, salud, energía y seguridad. Cabe destacar que se ha buscado comprender el devenir de este quinteto como bloque pero sin desconocer las políticas exteriores desarrolladas por cada uno de sus estados partes las cuales han incidido en las fortalezas y limitaciones del grupo².

En este sentido sostenemos, a modo de hipótesis de trabajo, que en el contexto de transición hegemónica mundial, caracterizado por el ascenso de China y el declive relativo de Estados Unidos, los países miembros de BRICS han fortalecido su protagonismo en áreas claves de la agenda internacional. Ahora bien, la evolución de sus estados miembros ha puesto de manifiesto una creciente fragmentación intra grupo que atenta contra BRICS como bloque pero que los ha ayudado a mantener posiciones de relevancia global, a nivel individual.

Es importante señalar que este libro se presenta como parte de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación 80020180300009UR, titulado “Los diseños de la actual agenda internacional: marcos conceptuales y pujas de poder. La agenda temática promovida por los estados miembros de BRICS en materia de energía, propiedad intelectual y defensa en el período 2003-2018”, acreditado por la Universidad Nacional de Rosario, con un período de ejecución 2019-2022 y dirigido por la Dra. Clarisa Giaccaglia. Cabe reconocer la complejidad del tema propuesto en la medida en que se contemplaron cinco países

¹ Si bien es cierto que existen otros poderes emergentes relevantes como Turquía o Irán, (entre otros), este libro se focaliza en los estados miembros de BRICS en razón de la popularidad e importancia lograda por este grupo tanto de forma conjunta como individual en una multiplicidad de mesas de negociación global.

² En este sentido es importante aclarar que el orden de presentación y tratamiento de cada uno de estos países es variado a lo largo de los distintos capítulos, dependiendo de la importancia o injerencia que tuvo cada uno de ellos en las temáticas aquí consideradas lo cual no atenta contra el análisis integral resultante.



en relación a cuatro temáticas troncales. No obstante, la conformación del equipo de trabajo -con cinco investigadoras³ que presentan sólidos antecedentes en el seguimiento de estas temáticas y de estos países- permitió avanzar en el logro de los objetivos planteados.

Por otra parte, resulta relevante subrayar que el estudio de países como China, Rusia, India y Sudáfrica fue durante muchos años considerado un área no prioritaria en las líneas de investigación de los principales centros académicos argentinos. En tiempos recientes, el tratamiento de estos temas se ha incrementado, sobre todo el análisis de China y en menor medida, India. Sin embargo, su abordaje es aún incipiente lo cual valoriza el desarrollo de esta investigación. De esta manera, se ha pretendido contribuir a una profundización del conocimiento sobre países que serán cruciales para la evolución de la política internacional de la tercera década del siglo XXI. Además, el tratamiento de esta temática permitirá contar con una concepción integral para la formulación y ejecución de políticas que viabilicen la inserción de Argentina en el sistema internacional.

Ahora bien, ¿cómo han evolucionado los países BRICS en estas primeras décadas del siglo XXI? La inmersión en esta temática nos lleva a una necesaria presentación de este quinteto.

La evolución de los BRICS: tres momentos distintivos

Un examen de los BRICS, desde inicios del siglo, nos permite diferenciar tres momentos distintivos en la evolución de este bloque. Un período inicial abarcó la primera década del siglo XXI y se caracterizó por la emergencia de estos nuevos poderes la cual fue recibida con amplias expectativas. Dichas potencias se consolidaron como las zonas más dinámicas y de mayor desarrollo económico del mundo. Ese crecimiento fue capitalizado y transformado en crecientes cuotas de poder político-diplomático incrementando los niveles de participación de los estados miembros de BRICS en múltiples esquemas decisarios internacionales acompañado, en casi todos los casos, con altos niveles de exposición política internacional (Giacaglia, 2016).

No obstante, a partir de la segunda década, fue posible visualizar una segunda etapa en la cual comenzó a predominar el desencanto y el cuestionamiento acerca de los efectivos alcances de las acciones desarrolladas por estos poderes. La crisis económico financiera internacional de 2008 pareció en principio no afectar a las potencias emergentes. Sin embargo, para fines de 2014, éstas también debieron enfrentar los coletazos de la grave situación económica imperante, sumado a lo que se conoció como el fin del boom de los commodities.

Posteriormente, en los últimos años de esta segunda década,

³Para conocer las trayectorias académicas de cada una de las investigadoras de este equipo de trabajo, ver los CVs al final de esta publicación.

pudimos observar una incipiente pero creciente fragmentación intra BRICS pre anunciendo una tendencia que se agudizó al comenzar la tercera década del siglo. En efecto, la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil tornó más visible el resquebrajamiento interno del bloque⁴.

Por un lado, fue posible identificar a los “emergentes asiáticos” -China, India y Rusia- quienes continuaron adoptando políticas proactivas y generadoras de nuevos instrumentos de gobernanza mundial que incluyeron desde la BRI hasta la OCS y quienes además se convirtieron en los principales abanderados de la globalización y del multilateralismo, frente al repliegue norteamericano. Por otro lado, se hallaban Brasil y Sudáfrica, afectados por recesiones económicas y crisis político-institucionales que dañaron seriamente sus posiciones internacionales, en general, y su presencia dentro de BRICS, en particular (Giaccaglia, 2019).

Lo cierto es que el escenario internacional evidenció ciertas tendencias que venían manifestándose desde hacía tiempo pero que se acentuaron, especialmente a partir de la pandemia por COVID-19 en 2020. En efecto, la crisis del comercio global iniciada en 2008, el relativo declive del poderío mundial norteamericano -que se recrudeció con la llegada de Donald Trump-, la descomposición de la Unión Europea a partir del BREXIT junto con mayores niveles de nacionalismo político y proteccionismo económico en distintas latitudes del mundo, pueden ser considerados como “mojones políticos” que fueron marcando la senda de la política internacional, sobre todo en Occidente.

En este contexto, es posible identificar un tercer momento en la evolución de BRICS durante el cual las diferenciaciones intra-BRICS ya señaladas se aceleraron a raíz de la pandemia por COVID19 y se potenciaron con el desencadenamiento de la guerra ruso-ucraniana. Consecuentemente, se ha profundizado aún más la brecha entre los miembros asiáticos (China, India y Rusia) y los occidentales (Brasil y Sudáfrica).

El escenario pandémico que predominó durante el año 2020, por un lado, puso de manifiesto una Gobernanza global con poca capacidad de respuestas colectivas. La cooperación internacional se vació de contenido a partir de un enfoque que privilegió el “sálvese quien pueda” implementado por los distintos estados. Los BRICS no fueron la excepción tratando de posicionarse como jugadores individuales en la carrera mundial por la producción de vacunas (China, Rusia, India) o quedando sumergidos en la vulnerabilidad de sus sistemas sanitarios (Brasil, Sudáfrica y posteriormente India). Este accionar acentuó el resquebrajamiento intragrupo.

Por otra parte, la guerra ruso-ucraniana nuevamente sacó a relucir

⁴ La proximidad ideológica con Donald Trump, el posicionamiento en el conflicto venezolano en apoyo al líder de la oposición Juan Guaidó, el apoyo a la salida de Evo Morales del gobierno de Bolivia y, más recientemente, la condena al accionar ruso en Ucrania (único miembro de BRICS en sostener esta posición), representan algunas de las manifestaciones que reflejan el distanciamiento del gobierno brasileño del resto de sus compañeros de sigla.



las diferencias de Brasil con el resto del grupo. El gobierno brasileño fue el único miembro de BRICS que no se abstuvo durante las votaciones del Consejo de Seguridad del 25 de febrero de 2022, condenando la agresión rusa y marcando un nuevo alejamiento en relación al resto del bloque (Noticias ONU, 27/02/2022). Pese a las abstenciones realizadas por los otros países BRICS⁵, vale aclarar que la mayoría de los especialistas coinciden en señalar que China, India y Sudáfrica han adoptado una postura de “neutralidad sesgada” (Vidal Liy, 2022; Werner Wildner, 2022) con cierta inclinación implícita hacia el bando ruso⁶.

Estas trayectorias disímiles entre los cinco miembros -observadas a lo largo de estos primeros veinte años del nuevo siglo- han implicado también modificaciones en las conceptualizaciones utilizadas para identificar a estos poderes. En consecuencia, China se ha reafirmado definitivamente como una “gran potencia” (Ikenberry, 2020, Acharya, 2020, Tellis, 2020), mientras que Rusia e India persisten como importantes potencias regionales pero también como interlocutores necesarios y relevantes en las principales mesas de negociación global y en los vínculos bilaterales tanto con Estados Unidos como con China. Brasil y Sudáfrica, por su parte, continúan con un franco deterioro en función de las sucesivas crisis padecidas -política, económica, social, institucional y sanitaria⁷.

Ahora bien, con el escenario bélico iniciado en 2022 en Ucrania, los campos de actuación internacional se han complejizado de forma notoria y ciertas divisiones ideológicas han tomado mayor fuerza (Stent, 02/05/2022). En este sentido, se ha agudizado la fractura y distinción entre “gobiernos democráticos vs. gobiernos autocráticos” -desde la perspectiva de la administración estadounidense de Joe Biden- o entre “Occidente vs. Rusia” - desde la mirada del gobierno de Putin-.

En suma, un breve recorrido analítico de cada uno de los miembros de BRICS, nos permite observar que la competencia entre Estados Unidos y China es intensa y en una amplia gama de temas. Dicha competencia se ha acentuado desde la llegada de Xi Jinping al poder (2013-actual), quien ha reafirmado de forma explícita el carácter de China como “gran potencia”.

⁵ En cuanto a Sudáfrica, quien en 2022 no participó como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, tuvo oportunidad de dar a conocer su postura en el marco de las deliberaciones realizadas por la Asamblea General. En dicho recinto, Sudáfrica se abstuvo de votar la resolución que condenó la invasión rusa en Ucrania (Swiss Info, 07/03/2022).

⁶ El gobierno estadounidense se refiere directamente a una “pro-Russia neutrality” por parte de las autoridades de China (US Department of State, 02/05/2022)

⁷ Brasil y Sudáfrica fueron afectados por espirales de crisis: recesión económica desde 2015 (CEPAL, 2016) y 2017 (Stats SA, 2019), respectivamente. A ello se sumó la crisis social, con la ola de protestas de 2013 y 2015 en Brasil (Tible y Moraes, 2015) y los incidentes de trabajadores de Marikana en 2012 junto con las manifestaciones estudiantiles iniciadas en 2015 en Sudáfrica (Benkenstein, 2013). En ambos países se agregaron además crisis institucionales: la destitución de Dilma Rousseff en Brasil en 2016 y la dimisión del presidente Jacob Zuma en 2018 en Sudáfrica, por pedido de su propio partido político (Cervo y Lessa, 2014; Hamill, 2018). Finalmente, también los dos países sufrieron graves crisis sanitarias y ambos estados constituyeron epicentros de la pandemia en América Latina y África, respectivamente.

De igual manera, la rivalidad entre la superpotencia norteamericana y Rusia se ha recrudecido por la mencionada guerra en Ucrania. El rol internacional de India, por otra parte, es ambivalente en su cercanía o lejanía con las potencias ya señaladas y, al mismo tiempo, podría ser decisivo en una diversidad de negociaciones claves para el sistema multilateral global. Como contrapartida, viejas ilusiones de grandeza se han disipado en el caso de Brasil, producto de un gobierno que ha dinamitado el capital diplomático nacional. El deterioro también ha envuelto a Sudáfrica que no puede sustraerse de sus propias dificultades domésticas agravadas por las consecuencias de la pandemia por COVID-19, y por las crisis alimentaria y energética imperantes en todo el continente africano.

Aproximación teórico conceptual

En esta obra tomamos como punto de partida la consideración de cinco países que la literatura especializada del campo de las Relaciones Internacionales ha catalogado como potencias emergentes. Esta línea de investigación se fue profundizando dentro de la disciplina con aquellos estudios que comenzaron a dar cuenta de los desplazamientos del poder mundial hacia Oriente contemplando fundamentalmente a China (Mearshimer, 2001; Nye, 2011). De igual manera, sobresalen aquellas miradas que identificaron un grupo más amplio, refiriéndose al ascenso del “resto” o a *emerging powers*, incluyendo -más allá de China-, a India, Rusia y Brasil (Amsden, 2001; Khana, 2008; Zakaria, 2009; Acharya y Buzan, 2009; Hurrell, 2013).

La temática propuesta, por tanto, se enmarca en los debates teóricos relativos al auge y caída de potencias en la estructura internacional y a los consecuentes reordenamientos del poder global⁸. Pese a la diversidad de miradas sobre el tema, cabe rescatar un postulado sobre el cual coinciden tres prestigiosos y relevantes analistas internacionales: John Ikenberry, John Mearsheimer y Amitav Acharya. Desde una mirada liberal, Ikenberry (2019) sostiene que Estados Unidos debe reconocer que el mundo ha cambiado incluyendo ahora no sólo al viejo núcleo trilateral -América del Norte, Europa y Japón- sino también a las crecientes democracias no occidentales y postcoloniales. Mearsheimer (2019), desde una perspectiva profundamente realista, destaca que en este nuevo orden internacional, Estados Unidos y China liderarán espacios acotados que competirán entre sí tanto en el ámbito económico como en el militar lo cual sucederá junto con el resurgimiento del poder ruso, poniendo fin a la era unipolar. Finalmente Acharya (2014), desde un enfoque Non Western asegura que en un mundo de múltiples modernidades (*multiplex world order*) los poderes emergentes no occidentales deberán coexistir con Occidente. De esta manera, los tres autores traen a colación la discusión

⁸Para un relevamiento más exhaustivo sobre lo producido por la academia en relación a los poderes emergentes, ver Giaccaglia, 2022.



en torno a una mayor interrelación entre Oriente y Occidente lo cual deja también en evidencia la presencia de diversas miradas por parte de cada uno de los estados BRICS en función de su pertenencia político-cultural.

El **encuadre teórico** elegido para la presente investigación recurrió tanto a los aportes del institucionalismo liberal -con énfasis en las teorías de la cooperación internacional- como a elementos de las teorías realistas y del constructivismo. Es importante aclarar que dichas vertientes teóricas se encuentran presentes en los trabajos individuales de los distintos miembros del grupo. Del mismo modo, el equipo de investigación sostiene de manera colectiva, una perspectiva teórica latinoamericana que busca una mayor visibilidad del pensamiento en materia de política internacional proveniente de la periferia, instando al mismo tiempo a un diálogo con los enfoques teóricos dominantes de los centros de poder mundial.

La escuela estadounidense en su vertiente realista y liberal (Ruggie, 1982; Krasner, 1983; Keohane, 1984; Kindleberger, 1986; Gilpin, 1987; entre otros) proporciona el encuadre general para la comprensión de la transición dado que sus preocupaciones centrales han sido la hegemonía y la construcción de normas o regímenes internacionales para proveer estabilidad al orden mundial.

A partir de las contribuciones teóricas del liberalismo institucional, la **agenda internacional** es definida como “un grupo heterogéneo de temáticas que se encuentran en constante discusión en la lista de metas por alcanzar a nivel mundial. Señala actividades pendientes, compromisos y preocupaciones que atraen el interés de una cantidad considerable de los actores que se desenvuelven en la esfera internacional” (Martínez Reyes, 2014: 275).

Ahora bien, desde una perspectiva realista, el diseño de la agenda internacional está atravesado por relaciones de poder. Entendemos el poder en un doble sentido, como interacción (imposición sobre otro) y como constitución (capacidad de asignar roles en la sociedad internacional) (Barnett y Duvall, 2005 en Barbé, 2014: 12). Según Robert Cox (1981:99), las instituciones pueden estabilizar y perpetuar un orden mundial específico propiciando la adopción de ideas consistentes con unas ciertas relaciones de poder. Caso contrario, pueden convertirse en verdaderos “campos de batallas”. En este sentido, las **pujas de poder** son conceptualizadas como disputas entre tendencias rivales, basadas en diversas cosmovisiones,

tendientes a alcanzar la fijación de determinados temas de agenda en función de los propios intereses nacionales (Rothman, 2009).

De esta manera, la búsqueda de imposición de ciertas temáticas, en desmedro de otras, supone la existencia de **marcos conceptuales** propios de cada Estado a partir de los cuales se piensan, se planifican y se ejecutan ciertas visiones acerca del mundo y su funcionamiento. Desde la perspectiva del *framing*, concepto desarrollado en el campo de la Sociología y la Psicología, Entman (1993:53) afirma que “los marcos son definidos tanto por lo que omiten como por lo que incluyen”. Por medio de los marcos se “define el problema, se diagnostican sus causas, se sugieren juicios morales y se proponen soluciones y conductas apropiadas a seguir” (Ardevol-Abreu, 2015).

Desde un punto de vista de las Relaciones Internacionales, framing “is an attempt by leaders and other influential actors to insert into the policy debate (or into a group deliberation), organizing themes that will affect how the targets themselves as well as the public and other actors (e.g., media) perceive an issue” (Mintz and Reed, 2016:194).

De igual manera, y a partir de nociones propias del pensamiento constructivista, los marcos conceptuales implican el reconocimiento de múltiples concepciones y formas de entender y crear “mundos posibles” (“*world views*”) incluyendo el modo de afrontar las amenazas y problemáticas actuales. Así, factores como la retórica discursiva o estrategias de manipulación mediática contribuyen también al diseño de la agenda internacional (Rothman, 2009:17).

Entman (1993:53) destaca también la relación del framing con la cultura definiendo esta última como un conjunto compartido de marcos conceptuales. De esta manera, el marco conceptual es definido como “un orden que actúa como eje configurador y que dota de un mismo sentido a diferentes acontecimientos organizando el mundo social” (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012). El rol de la cultura como condicionante de los marcos conceptuales adquiere especial relevancia en el ámbito de la presente investigación teniendo en cuenta que BRICS involucra múltiples actores estatales con procedencias y valores culturales diversos.

En cuanto a los actores estatales involucrados en esta investigación, vale señalar que por **potencias tradicionales** se entiende a aquellas que participaron activamente en la configuración del orden internacional post Segunda Guerra Mundial, que gravitaron dentro de



la órbita de influencia capitalista y que posteriormente se agruparon en torno al G-7 como principal bloque que reunió a los países desarrollados más importantes del mundo. Dicho grupo ha sido encabezado, claro está, por Estados Unidos y, en menor medida, por Europa, como principales representantes en las mesas de negociación global (Giaccaglia, 2018).

Como contrapartida, por **potencias emergentes** se entiende a un grupo reducido de grandes países en desarrollo que lograron progresivamente diferenciarse del llamado “Sur Global,” a partir de la post Guerra Fría. Como se mencionó anteriormente, a inicios del siglo XXI, los emergentes fueron fuertemente identificados en torno al acrónimo BRICS, que hacia el año 2009 se convirtió efectivamente en una iniciativa gubernamental⁹ (Giaccaglia, 2018).

El libro está estructurado en seis capítulos. En el primero de ellos, **Clarisa Giaccaglia** realiza una aproximación a los marcos conceptuales sostenidos por cada uno de los estados miembros de BRICS. Los cinco capítulos restantes son dedicados al análisis de la actuación del grupo en relación a tres ejes troncales considerados en esta investigación: tecnología, energía y seguridad¹⁰. De esta manera, en el segundo capítulo, Clarisa Giaccaglia aborda la dinámica de las negociaciones realizadas en torno a la Gobernanza Global de Internet haciendo hincapié en las posiciones defendidas por los estados miembros de BRICS y marcando, al mismo tiempo, sus diferencias respecto a las sostenidas por las potencias tradicionales. En el tercer capítulo, **Agustina Marchetti** se concentra en el análisis del rol de la República Popular China en el marco de la Ruta de la seda digital tomando en consideración aquellos programas y políticas implementadas por el gobierno en el siglo XXI que le permitieron mejorar su posicionamiento internacional en materia tecnológica. En el cuarto y quinto capítulo, **María Noel Dussort** se dedica al análisis de estos países como grandes jugadores en el tablero energético mundial del siglo XXI, contemplando las interdependencias energéticas intra-BRICS previas a la guerra en Ucrania y la manera en que este suceso ha intensificado los lazos energéticos entre RIC. Por último, en el sexto y séptimo capítulo, **Emilse Calderón** aborda el interrogante sobre las chances de cooperar que tienen los miembros de BRICS en lo referido a los asuntos de seguridad internacional, focalizándose en el tratamiento tanto de los obstáculos como de los puntos de encuentro.

⁹ El caso de Rusia requiere una aclaración particular. Teniendo en cuenta que este Estado fue la cabeza el bloque soviético -constituyéndose en una de las superpotencias durante la Guerra Fría- su condición se relaciona con un proceso político que apunta a su “re-emergencia” en el orden mundial.

¹⁰ Es importante aclarar que la investigación realizada incluyó una cuarta área temática vinculada a la Salud Global. No obstante, los resultados de la investigación de esta arista no han sido volcados en esta obra. Ello se debe a que el desencadenamiento de la pandemia en 2020 posibilitó diversas oportunidades de publicación sobre este tema. Teniendo en cuenta las estrictas políticas editoriales y de copyright como las de Third World Quarterly es que decidimos no incluir esta cuestión en este libro. Entre nuestras publicaciones más relevantes sobre Salud Global, destacamos: Giaccaglia, C. & Dussort, M. N. (2022); Giaccaglia, C., Dussort, M. N. & Marchetti, A. (2021); Giaccaglia, C. & Dussort, M. N. (2020).

Referencias bibliográficas

- Acharya, A. y Buzan, B. (2009). Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia, London: Routledge.
- Acharya, A. (2014) From the Unipolar Moment to a Multiplex World”, Yale Global, Yale University.
- Acharya, A. (2020) How coronavirus may reshape the world order”, The National Interest, 18 de abril <https://nationalinterest.org/feature/how-coronavirus-may-reshape-world-order-145972>
- Amsden, A. (2001). A ascensao do “resto”, Sao Paulo: Ed. UNESP.
- Ardévol-Abreu, A. (2015) “Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España”. Revista Latina de Comunicación Social 70: 423-450. Doi: 10.4185/RPCS-2015-1053.
- Barbé, E. (2014) “Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.108, pp. 7-21
- Benkenstein, A. (2013) “The Platinum Sector Peace and Stability Accord: Solution or Reprieve?”, SAIIA.
- CEPAL (2016) “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, cap. Brasil, impreso por Naciones Unidas, Santiago de Chile (consultado en 04/2017). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/19/1601260BP_Brasil_es.pdf
- Cervo, A. y Lessa, C. A. (2014) “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”, Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), año 57, vol. 2, Brasilia, pp. 133-151
- Cox, R. (1981) “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory”, en: Cox, Robert W. y Sinclair, Timothy J. Approaches to World Order. Cambridge, Cambridge University Press.
- Drezner, D. (2007) “El nuevo orden mundial nuevo”, en revista Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre
- Entman, Robert. 1993. “Framing: Toward clarification of a fractured paradigm”. Journal of Communication 43, (4), Processus Politiques, Suisse.
- Hamill, J. (2018). South Africa: Africa’s lost leader? South Africa’s Continental Role Since Apartheid. London: International Institute for Strategic Studies (IISS).
- Giaccaglia, C. (2016) “Poderes medios emergentes y orden internacional: hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales”, en Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (Eds) Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global, Rosario: UNR, Rosario, 2016.
- Giaccaglia, C. (2017) “Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas”, revista Foro Internacional, El Colegio de México (COLMEX), México D.F, nº 228, vol.

LVII-2, abril-junio de 2017, págs. 422-459.

Giaccaglia, C. (2018) “¿Muros o puentes?: Las potencias tradicionales y emergentes en un mundo convulsionado”, Revista Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), n° 132, septiembre-diciembre.

Giaccaglia, C. (2019) “A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático”, en revista Temas y debates, Rosario, n° 38, año 23, julio-diciembre de 2019, pp.63-91. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i38.441>

Giaccaglia, C. (2022) “La profundización de la fragmentación intra BRICS. La pandemia como acelerador de tendencias y la guerra ruso ucraniana en la turbación de identidades”, Revista CUPEA -Cuaderno de Política Exterior Argentina- N°135.

Giaccaglia, C. & Dussort, M. N. (2020), “Las potencias emergentes en los espacios multilaterales de negociación de hegemonía noratlántica: la cuestión energética y las patentes farmacéuticas”, Sociedade e Cultura, Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Brasil.

Giaccaglia, C., Dussort, M. N. & Marchetti, A. (2021) “Chinese cooperation with Africa in health infrastructure in the context of Coronavirus Crisis. BRI's new emerging priority?”, Journal of European Studies/Studii Europene, Special issue, part 2 (16), “Africa, the European Union and China Towards a New Global Order – From Pandemic to Renewed Integration and Global Cooperation?”, Project Jean Monnet Network EU-EAC, ISSN 2345-1041, ECSA Moldova, pp. 13-34.

Giaccaglia, C. & Dussort, M. N. (2022) “BRICS member states as norm entrepreneurs: worldviews and bids for power in Global Health and world energy governance”, Third World Quarterly

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Holbraad, C. (1989) *Las potencias medias en la política internacional*, México, F.C.E.

Hurrell, A. (2013) Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World?. *Brazilian Journal of Political Economy*, V. 33, n. 2, p. 203-221.

Ikenberry, J. (2019). “The end of liberal international order?” *International Affairs*. Oxford University.

Ikenberry, J. (2020) “The Next Liberal Order. The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less.” *Foreign Affairs*, July / August.

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Khana, P. (2008). *El segundo mundo: Imperios e influencias en el nuevo orden global*. New York: Random House.

Kindleberger, C. P. (1986). *International Public Goods without*

- International Government, The American Economic Review, 76 (1), 1-13.
- Krasner, S. (Ed.) (1983). International regimes. London: Cornell University Press.
- Lechini, G. (2022) Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur. Revista Relaciones Internacionales, 31(62), La Plata: IRI -UNLP.
- Mazarr, M. (2012) "The Risks of Ignoring Strategic Insolvency", The Washington Quarterly, n° 35, pp.7-22.
- Martínez Reyes, E. (2014) "Notas sobre la agenda internacional: desarrollo ¿para qué?", Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época, año IV, número 7, enero-junio.
- Mearsheimer, J. (2001). The tragedy of great power politics. New York: W.W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J. (2019) "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order" International Security, Vol. 43.
- Mintz, A. & Redd, S.B.(2003) "Framing effects in International Relations", Synthese 135: 193-213, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers
- Noticias ONU (27/02/2022) "El Consejo de Seguridad se reúne de urgencia para votar una resolución sobre Ucrania", <https://news.un.org/es/story/2022/02/1504672>
- Nye, J (2011) The future of power. Nueva York: Public Affairs.
- Rothman, S. (2009) Explaining the international agenda: frames and power in politics, University of Oregon.
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. International Organization, 36(2), International Regimes, 379-415.
- Sádaba, T., Rodríguez Virgili, J. y Bartolomé Castro, M. (2012) "Propuesta de sistematización de la teoría del framing para el estudio y praxis de la comunicación". Observatorio 6, Universidad de Navarra, España.
- Sanahuja, J. (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en MESA, Manuela (Coord.) Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017, Centro de educación e investigación para la paz (CEIPAZ), Madrid.
- STATISTICS SOUTH AFRICA -Stats SA- (2019), "Economy edges up by 0,8% in 2018". <http://www.statssa.gov.za/?p=11969>
- Stent, A. (02/05/2022) "The West vs. the Rest", Foreign Policy, analysis, <https://foreignpolicy.com/2022/05/02/ukraine-russia-war-un-vote-condemn-global-response/>
- Swiss Info (07/03/2022) "Sudáfrica defiende su abstención en la condena de la ONU a la invasión rusa", Ginebra.
- Tellis, A. (2020) "The new normal in Asia. Covid-19 knocks on

- American hegemony.” The National Bureau of Asian Research.
- Tible, J. y Moraes, A. (2015) “¿Fin de fiesta en Brasil?”, revista Nueva Sociedad, N° 259, septiembre-octubre, Buenos Aires. http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Tible_259.pdf
- Tussie, D. (2019) “La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina” en Altmann Borbón, J. América Latina frente a la reconfiguración global. Costa Rica: FLACSO.
- US Department of State (02/05/2022) People’s Republic of China Efforts to Amplifythe Kremlin’s Voice on Ukraine, Washington. <https://www.state.gov/disarming-disinformation/prc-efforts-to-amplify-the-kremlins-voice-on-ukraine/>
- Vidal Liy, M. (2022) “China cree ‘preocupante’ la situación en Ucrania y ofrece “contribuir” al diálogo para el cese de la guerra”, diario El País, internacional, Madrid
- Werner Wildner, P. (2022) “La neutralidad sesgada de Beijing”, diario Financiero, Santiago de Chile. <https://www.df.cl/opinion/columnistas/df-conexion-a-china-la-neutralidad-sesgada-de-beijing>
- Zakheim, D. (2015) “Restoring American Supremacy”, The National Interest, March-April
- Zakaria, F.(2009) The post-American world, Nueva York, Norton.

Capítulo 1



¿Qué piensan y cómo ven el mundo?

Marcos conceptuales de los BRICS.

Dra. Clarisa Giaccaglia

El presente capítulo se concentra en los marcos conceptuales sostenidos por cada uno de los estados miembros del bloque BRICS. Es decir, se busca comprender las múltiples concepciones y formas de entender el mundo que sostienen estos estados. En efecto, como se señaló en la introducción de esta obra, los marcos conceptuales “actúan como eje configurador y dotan de un mismo sentido a diferentes acontecimientos organizando el mundo social” (Sádaba, Rodríguez & Bartolomé, 2012). De este modo, un determinado marco conceptual “hace a las ideas favorecidas aparecer como de sentido común en tanto que las ideas no favorecidas se presentan como impensables” (Boas & McNeill, 2004: 220). La reflexión pretende echar luz sobre las premisas y principios a partir de los cuales los estados BRICS piensan, planifican y ejecutan ciertas visiones acerca del mundo y su funcionamiento.

Dicho entramado teórico constituye un basamento clave para el ulterior entendimiento de las posiciones negociadoras desarrolladas por estos países en diversas mesas de discusión multilateral lo cual será tema de análisis en los posteriores capítulos. De un mismo modo, permite contraponer las visiones desarrolladas por estas potencias emergentes con las concepciones tradicionalmente asumidas por los poderes establecidos, fundamentalmente Estados Unidos y las potencias europeas.

La gobernanza global también llamada gobernanza de las “preocupaciones comunes” o “problems without passports” es un concepto que adquirió protagonismo en los años noventa, es decir, a inicios de la post Guerra Fría. La gobernanza global es “hacer internacionalmente lo que los gobiernos hacen a nivel estatal, sin que exista una autoridad soberana que trascienda las fronteras nacionales y, además, contando no sólo con estados o conjuntos de estados organizados sino también con representantes de la sociedad civil -ONGs, empresas, movimientos sociales, etc.-” (Finkelstein, 1995). En palabras de Sanahuja (2012), “está asociado a la ausencia de un gobierno formal de alcance global, pero a la presencia de una estructura que resulta operativa gracias a la existencia efectiva de reglas, normas e instituciones permanentes que han emergido en muchas áreas de la vida internacional del nuevo siglo”. Kobayashi (2017), por su parte, lo define como un campo de lucha por la legitimidad donde los principales actores proponen y promueven sus respectivas visiones sobre la mejor manera de gobernar el mundo, a menudo en cooperación con socios normativamente alineados.

En efecto, las grandes potencias de la política mundial juegan un

papel desproporcionadamente influyente en el proceso de la elaboración de reglas globales (Zhao 2016), no sólo por su puro peso económico, sino también porque conservan la capacidad de dar forma a discursos y prácticas de gobernanza global. Sin embargo, en las últimas décadas, las potencias emergentes han adoptado un creciente protagonismo en múltiples mesas de negociación mundial. Más concretamente, los miembros de BRICS han sostenido discursivamente que comparten una mirada particular del mundo, o por lo menos, una sensación de insatisfacción con el actual sistema de gobernanza internacional. Se agrega además que varios de ellos tienen ambiciones globales.

Ahora bien: ¿esta mirada es coincidente en relación a todos los temas? ¿Qué puntos de encuentro y de desencuentro es posible hallar en las concepciones sostenidas por cada uno de ellos? ¿Qué diferencias se presentan en relación a las posturas mantenidas por las potencias tradicionales? Para el análisis de los marcos conceptuales de los miembros de BRICS, tomamos en consideración cuatro variables a fin de comprender algunas de las concepciones cardinales que reglan el comportamiento externo de cada uno de ellos: 1. dicotomía Occidente - Oriente, 2. Multilateralismo y reforma de instituciones internacionales, 3. Soberanía y 4. Relación Estado-sociedad-individuos.

La dicotomía Occidente - Oriente

Si bien la rivalidad Occidente - Oriente es de antaño, la globalización de fines del siglo XX colocó la problemática en el centro del debate. En este sentido, la obra "Choque de Civilizaciones" de Samuel Huntington (1996) constituye un hito en el campo de las Relaciones Internacionales que revitalizó las discusiones en torno a los conflictos culturales.

Con diversos matices, la temática se ha mantenido vigente en las primeras décadas del nuevo siglo. En primer lugar, con énfasis en los conflictos con el mundo islámico, sobre todo en los años posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-s) y a las guerras libradas en Afganistán e Irak. Posteriormente, se puso el acento en las rivalidades con la cultura china, conforme fue incrementándose la presencia internacional de este gigante asiático. Finalmente, los debates en relación a la rivalidad Occidente-Oriente se han recrudecido recientemente a causa del enfrentamiento ruso-ucraniano iniciado en 2022.



Existen diversas dimensiones a partir de las cuales es posible definir Occidente. Desde una dimensión histórico-religiosa, los historiadores identifican al cristianismo occidental como el precursor de Occidente. Desde una dimensión cultural, se mencionan las ideas, valores y una Historia común provenientes de Atenas, Roma y Jerusalén. Lo cierto es que durante la Guerra Fría, Occidente adquirió temporalmente otro significado y se convirtió en un sinónimo del mundo “libre” dirigido por Estados Unidos en oposición al mundo comunista conducido por la Unión Soviética. Luego del 11-s, Occidente comenzó a menudo a ser entendido en el contexto del debate entre Occidente y el Islam (Stuenkel, 2011: 181).

Por tanto, desde una dimensión político-sistémica, se ha subrayado la relevancia del sistema político y de las políticas gubernamentales. A partir de una perspectiva liberal, las estrategias de política exterior como la promoción de la democracia, el libre comercio y la defensa de los derechos humanos, son consideradas esencialmente occidentales. Consecuentemente, se señala al individualismo, la libertad, la democracia, la racionalidad, los derechos humanos y el capitalismo como valores occidentales compartidos.

Sin embargo, el intento de definir Occidente a través de su sistema de democracia liberal es difícil de sostener empíricamente. Si bien muchas democracias liberales son occidentales, otras no. De hecho, de las cinco democracias liberales más grandes del mundo -India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil y Japón- solo una está dentro de lo que comúnmente se suele llamar Occidente (Stuenkel, 2011:186).

Como sostiene Amartya Sen (2006), Occidente ha sido muy influenciado por lo “no occidental”, absorbiendo innumerables cuestiones que los occidentales consideraron beneficiosas sin preocuparse por esta incidencia “no occidental”. A modo ilustrativo, sostiene que el capitalismo no se introdujo como idea hasta 1776, y el socialismo y el comunismo son tan occidentales como el capitalismo. De esta forma, concluye que lo “no occidental” posiblemente sea sólo una idea occidental, y muchos de los críticos más feroces de Occidente son occidentales en sí mismos.

Como contrapartida, esta lente de valores culturales ha sido utilizada igualmente por analistas no occidentales, que a menudo atribuyen valores negativos específicos a Occidente. En este sentido, por ejemplo, Lee Kwan Yew, ex primer ministro de Singapur y Kishore Mahbubani, un escritor



singapurense, por lo general yuxtaponen disciplina, moralidad y orden versus el caos occidental (Stuenkel, 2011:184).

Partiendo de lo antedicho, observamos que existen múltiples formas de interpretar Occidente y Oriente y de crear una “narrativa” de cada uno de ellos. Por tanto, ¿qué visión de mundo sostiene cada uno de los estados miembros de BRICS en relación a la dicotomía Occidente - Oriente?

En el caso de la **República Popular China**, es importante recordar que para la historiografía nacional, a partir del gobierno de Deng Xiaoping, el país “se pone de pie” tras el llamado “siglo de la humillación”¹, es decir, tras haber sufrido durante una centuria una amarga experiencia histórica producto de la agresión de potencias occidentales (Moncada Durruti, 2011:2). Con la “Política de puertas abiertas”, China comenzó su apertura a los mercados internacionales, a la inversión extranjera directa y, por ende, a Occidente. En la década del ochenta, particularmente, se inició un proceso de desideologización por el cual se suavizó el discurso anti-imperialista y anti-occidental a fin de conseguir apoyos exteriores para la modernización.

No obstante, los sucesos de Tiananmen de 1989 y las consecuentes sanciones impuestas por Estados Unidos y las potencias europeas paralizaron este proceso. El gobierno chino condenó la actitud occidental a la cual calificó de injerencia intolerable en sus asuntos internos. En este contexto, China propició un acercamiento con los países del Tercer Mundo y una mejora de las relaciones con Rusia.

Como mencionamos anteriormente, en la década del ochenta, la sociedad china había mirado a Occidente con admiración y el deseo de emular el estilo occidental. En los años noventa, en cambio, y posiblemente como reacción a una excesiva “occidentalización” de la década anterior, surgió con fuerza una corriente de pensamiento antioccidental promovida no sólo por el Partido Comunista Chino, sino también desde círculos intelectuales independientes del poder político que ansiaban para China una modernidad propia, y animaban al pueblo a “decir no” a Occidente cuando exigía la asimilación a sus estándares políticos (Moncada Durruti, 2011:9). De esta forma, se deja de hablar del “siglo de humillación” y se proclama “el gran renacimiento de la nación china”.

El gobierno de Jiang Zemin (1993-2003) calificó a los nuevos socios occidentales (fundamentalmente a Estados Unidos) como el conjunto de “fuerzas extranjeras enemigas”, portadoras de la ideología liberal burguesa y foco de la auténtica “contaminación espiritual”. Posteriormente, el gobierno de Hu Jintao (2003-2013) representó el primer intento por parte de un líder chino de plantear a la comunidad internacional una

¹ El Siglo de la Humillación incluyó la agresión de potencias occidentales desde mediados del siglo XIX con, por ejemplo, la cesión de Hong Kong a Gran Bretaña y otra serie de acuerdos desiguales, que forzaron la apertura de puertos chinos y el otorgamiento de privilegios comerciales para países extranjeros. Por otra parte, abarca también la brutal invasión japonesa a China en el marco de la Segunda Guerra Mundial.

alternativa al modelo de gobernabilidad global de cuño auténticamente chino. En este contexto, no se presentó un sistema político concreto como modelo ideal, sino que se defendió la necesidad de mantener un espíritu más conciliador y tolerante para regir las relaciones internacionales. Las autoridades chinas proponían salvaguardar la diversidad política y cultural, entendida como un elemento fundamental de la naturaleza humana y motor de su desarrollo (Moncada Durruti, 2011: 11).

A partir del llamado “Nuevo Confucianismo”, se aboga por la revitalización de la cultura tradicional china recuperando el sentido de armonía en la vida pública, en la política y con el medio ambiente. Si bien se reconocen y se adaptan algunos de los elementos del pensamiento occidental (como el racionalismo o el humanismo), se defiende a su vez que los valores confucianos también tienen una aplicación universal. Es importante destacar que se trata además de un corpus de pensamiento que ha encontrado eco en otras regiones de Asia, como alternativa convincente a la doctrina liberal occidental (Moncada Durruti, 2011: 11).

Cabe mencionar que en el marco de la reciente guerra ruso-ucraniana, el gobierno de Xi Jinping (2013-actual) en un principio evitó apoyar explícitamente a Rusia pero pasados unos meses de conflicto, en septiembre de 2022, se reunió con Putin. En dicha ocasión, ambos mandatarios destacaron el rol tanto de China como de Rusia como “grandes potencias” frente al “mundo unipolar” que busca mantener Occidente (Telam, 15/09/2022). De esta manera, la narrativa de Occidente vs. Oriente tomó un nuevo impulso.

Con respecto a **Rusia**, es menester reconocer que Occidente ha sido y sigue siendo el principal referente en relación al cual Moscú construye su propia identidad. Frente al debilitamiento mundial sufrido a raíz del colapso de la Unión Soviética, la otrora superpotencia se vio inmersa en la necesidad de reformular su rol internacional buscando redefinirse frente a Occidente. De este modo, fue posible diferenciar distintas corrientes de pensamiento en el seno de las élites dirigentes rusas. Durante los primeros años de gobierno de Yeltsin, predominaron aquellas más liberales u occidentalistas –que defendían la necesidad de posicionar a Estados Unidos y sus aliados como los vectores principales de la política exterior rusa– a fin de ser aceptadas entre el club de los países más influyentes. En el extremo contrario, se hallaban los eurasianistas, los cuales desconfiaban de cualquier acercamiento a Occidente percibiéndolo como una amenaza para la cultura y la civilización rusa (Morales, 2012: 115-116).

No obstante, con la llegada de Vladimir Putin al poder en 2000, se produce la aparición de un tercer grupo identificado como nacionalistas pragmáticos (*zhavnikis*) quienes se convirtieron en la corriente predominante. Este grupo entendía que la condición de Rusia como gran potencia (*derzhava*) debía traducirse en una política exterior autónoma y activa en múltiples direcciones o “vectores”, sin orientarse

exclusivamente a ninguno de ellos (Morales, 2012; Leiva, 2017).

En función de este pragmatismo, el gobierno de Putin (2000-2008) no se opuso, en sus orígenes, a la política unilateral desarrollada por el gobierno de George W. Bush, sobre la base de un acuerdo tácito de no injerencia mutua con la potencia norteamericana, debiendo evitar cada parte inmiscuirse en las actuaciones de la otra (Sánchez Herráez, 2015). El Kremlin pareció asumir así que “una administración estadounidense más propicia a la actuación unilateral no suponía una amenaza directa para los intereses vitales rusos, siempre y cuando estas actuaciones no se produjeran contra la propia Rusia o en el área de su inmediata vecindad, donde seguía conservando ‘intereses especiales’ aunque ya no fuera factible mantenerla como zona de influencia exclusiva” (Morales, 2012: 121). En esos años, Rusia no planteó establecerse como una alternativa a Occidente, pero sí buscó autonomía e independencia en su actuar internacional (Sakwa, 2008 en Leiva, 2017: 12).

Al producirse la Revolución de los colores² en espacio ex-soviético y el consecuente discurso estadounidense a favor de extender la democracia, surgieron serios signos de alarma para el gobierno ruso (Sánchez Herráez, 2015: 65). En consecuencia, Putin comenzó a delinejar una política exterior que conformó una imagen de Occidente opuesta a los intereses de su país. De esta manera, se criticaron las tendencias unipolares y unilaterales de la política exterior estadounidense, la ampliación de la OTAN y el papel de Occidente en la evaluación de la calidad democrática de los estados (Leiva, 2017: 26). Se dio comienzo, además, a una etapa de euroasiatismo y de estrechamiento de relaciones con los vecinos de Asia Central y Asia Oriental. De forma paralela, se acentuó el discurso de Rusia como gran potencia y como uno de los polos de referencia mundial (Ruiz González, 2013: 6).

Desde una mirada oficial se aseguró que Rusia “dejó Occidente” porque Occidente “no ofreció a este país una perspectiva real de pertenencia a la OTAN o la Unión Europea (Trenin, 2006). Esta perspectiva se recrudeció con su expulsión del G-7 en 2014 como consecuencia de la anexión de Crimea. De esta forma, el gobierno de Putin profundizó los lineamientos de una política exterior que buscó distanciarse de los

² Revolución de los colores es el nombre que han recibido una serie de movilizaciones políticas acontecidas en el ex espacio soviético, sobre la base de un discurso pro-occidental, democratizador y liberal: la Revolución de la rosa en Georgia (2003), la Revolución naranja en Ucrania (2004), y la Revolución de los tulipanes en Kirguistán (2005).



esquemas occidentales existentes y fortalecer aquellas iniciativas que le permitieran contrabalancear, sobre todo, la presencia norteamericana (Boykova, 2020). En este contexto, el bloque BRICS representó una herramienta fundamental para los intereses rusos al igual que la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)³ o el grupo RIC⁴.

A raíz de los últimos acontecimientos, vinculados al inicio del conflicto ruso-ucraniano en 2022, el Kremlin reforzó una vez más su narrativa contra Occidente. El gobierno de Putin se refiere a este enfrentamiento bélico como “una guerra contra Occidente”, quien por medio de la expansión de la OTAN hacia el Este buscó amenazar la seguridad rusa (Suny, 2022). De igual modo, responsabiliza al Oeste por las sanciones que buscan deteriorar la economía del país. Por último, desde una perspectiva de orden sistémico, Putin “says West tries to contain formation of multipolar world” (Teslova, 16/08/22).

Lo cierto es que lejos parece haber quedado el histórico debate de si Rusia representaba la nación más asiática de Europa o la más europea de Asia. La política exterior desarrollada por el gobierno de Putin en los últimos 20 años ha posicionado políticamente a Rusia como parte de Asia configurando una imagen de Occidente opuesta a los intereses de su país (Kobayashi, 2017).

En cuanto a **India, Brasil y Sudáfrica**, tradicionalmente han considerado e interpretado a Occidente como un ingrediente clave de sus propias identidades, tanto positivamente (“somos parte de Occidente” o “somos en parte occidentales”) como negativamente (“diferentes a Occidente”, “no somos occidentales”) (Stuenkel, 2011:179).

No obstante, el caso de India merece una particular atención. Si bien es cierto que su condición de ex colonia británica la ha atado

³ La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) fue creada en 2001 por iniciativa de China y en sus orígenes estaba conformada por Rusia, Kazajstán, Kirguizstán, Tayikistán y Uzbekistán. Luego se sumaron India y Pakistán junto a Irán y Mongolia como miembros observadores y Bielarús y Sri Lanka como socios para el diálogo. Tiene como principal objetivo erradicar las amenazas a la paz y la estabilidad regional, garantizar la soberanía y la integridad territorial y potenciar la cooperación entre los estados partes. Se ha constituido en un foro significativo que “pretende generar confianza mutua y estabilidad regional, lo cual, a su vez, apunta a limitar la potencialidad de una intervención estadounidense directa en los linderos de China y Rusia, en particular” (Tussie, 2019).

⁴ EL RIC -Rusia, India y China- surgió por iniciativa del Primer Ministro ruso Yevgeny Primakov en 1998 con el objetivo de contrapesar el poderío norteamericano en Asia y se motorizó especialmente luego de la intervención de Estados Unidos en Afganistán. Desde el año 2002 este grupo se reunía sólo a nivel ministerial. Desde 2018, estos encuentros comenzaron a realizarse a nivel de jefes de Estado y de gobierno (Giaccaglia, 2022).



históricamente a los valores occidentales, la llegada del gobierno de Narendra Modi ha ido modificando su posicionamiento político en el tablero mundial. Tras 66 años de gobierno del Partido del Congreso Nacional Indio (INC), el Bharatiya Janata Party ha buscado delinejar una identidad del país basada en la supremacía del hinduismo, lo cual no ha estado exento de innumerables controversias internas⁵ (Giaccaglia y Dussort, 2018). De esta manera, India pretende poner de relieve su singularidad frente a Occidente, sobre todo tomando en consideración razones geopolíticas (su pertenencia a Asia) que la ubican cada vez más enlazada a su continente. Finalmente, el reciente conflicto en Ucrania ha servido para cristalizar la posición india, quien pese a las enormes presiones de las potencias occidentales, se ha mantenido en una firme postura de neutralidad que, en la práctica, la acerca a Rusia.

En los casos de Brasil y Sudáfrica, coincidimos con Stuenkel (2011:179) en que el concepto de Occidente ha servido para articular sus propias identidades, mediante una compleja combinación de crítica, distanciamiento o emulación⁶. En términos positivos, Brasil y Sudáfrica se consideran parte de Occidente especialmente en la defensa de los valores democráticos y de los derechos humanos, a partir de la redemocratización lograda en Brasil en la década del ochenta y en la Sudáfrica post apartheid en los años noventa. En términos negativos, ambos países han sufrido las políticas neoliberales implementadas desde esquemas occidentales como el FMI o el Banco Mundial. Además, y en gran medida, se identifican fuertemente por su pertenencia al Sur Global (Fawcett, 2012), sobre todo en función de sus persistentes problemáticas socioeconómicas.

En Brasil, particularmente, la formulación de la política exterior estuvo influida por dos corrientes de pensamiento. Cada una de ellas proponía determinadas estrategias para la inserción internacional del país. La primera corriente, de corte liberal, se aproximaba a los supuestos y directrices que guiaron la política exterior de Brasil durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Promovía la búsqueda de la autonomía nacional a través de la cooperación para la creación de regímenes internacionales que mejorasen las posiciones negociadoras frente a los países más fuertes. Esta inserción reafirmaba la pertenencia de Brasil a Occidente. En el otro extremo, se encontraban los críticos de la agenda de liberalización, muchos de los cuales comandaron la política exterior ejecutada por el gobierno de Lula da Silva. Esta estrategia defendía la inserción mundial de Brasil por medio de un proyecto nacional autónomo,

⁵ El partido del Congreso (INC) -a lo largo de los años y de sus distintos mandatos de gobierno- se distinguió por defender una filosofía laica, sincrética e interclasista con la que se buscó identificar al conjunto del país. Para más detalles sobre este tema, ver Giaccaglia y Dussort, 2018.

⁶ Es importante aclarar que el análisis realizado por Stuenkel en 2011 hacía referencia a los casos de Brasil y de India. No obstante, consideramos que los cambios ocurridos en la última década, han distanciado crecientemente a India de este debate por las razones ya esgrimidas. El tema requiere sin embargo una profundización del análisis en futuras investigaciones, aunque excede los objetivos planteados para este capítulo.

basado en activas políticas de desarrollo y en la conformación de alianzas con países que tuvieran intereses semejantes, es decir, una cooperación en sentido Sur-Sur. En consecuencia, se reafirmaba la pertenencia de Brasil al Sur Global (Souza, 2009).

Ahora bien, es posible identificar un tercer grupo, los occidentalistas rígidos (Pereyra Doval y Ordoñez, 2020) los cuales cobraron protagonismo a partir del gobierno de Jair Bolsonaro. Dicho grupo vinculó inextricablemente la orientación externa de Brasilia a los intereses nacionales de Washington. Buscaron liberar al país de lo que percibían como “el sesgo ideológico heredado en las relaciones internacionales por los gobiernos del PT” (Guillén Ayala, 2019). De esta forma, adoptaron un enfoque civilizacional que permeó todas las áreas de acción de la política brasileña y se trasladó a diversos puntos de la agenda tanto a nivel regional como internacional. El gobierno brasileño apeló al antiglobalismo y a la superioridad cultural de Occidente. En este mismo sentido, el entonces canciller Ernesto Araujo defendió un realineamiento internacional de Brasil que implicaba un cuestionamiento a BRICS y la propuesta de reemplazarlo por un bloque nacionalista, esto es, “un BRICS antiglobalista sin China” (Folha de São Paulo, 16/12/2018). Dicha propuesta tenía por objeto reducir la influencia de la “China comunista” en Brasil. Cabe reconocer que estas pretensiones no prosperaron y los intereses económicos que ligan fuertemente a Brasilia con los restantes estados BRICS, en especial con China, se impusieron en la praxis.

Por otra parte, el reciente conflicto rusocrónico dejó en evidencia diversas contradicciones del discurso oficial brasileño. En el marco de una guerra que se ha insertado en una lógica de “Occidente versus Rusia”, el posicionamiento de Brasil se ha caracterizado por constantes marchas y contramarchas. Mientras que Bolsonaro por momentos expresó su solidaridad hacia Rusia, el vicepresidente Hamilton Mourão se mostró crítico con Putin. La postura de la oposición, en particular del PT, tampoco fue unívoca. En suma, las idas y venidas se han impuesto en el accionar del gigante sudamericano y en su autopercepción sobre su lugar en el actual tablero mundial.

En cuanto a **Sudáfrica**, para finalizar, su enfoque frente a los problemas globales se ha basado en la llamada filosofía de Ubuntu. La palabra proviene de las lenguas zulú y xhosa, y significa “Yo soy porque nosotros somos”. Esta noción se traduce en un acercamiento a unas relaciones internacionales que respeten a todas las naciones, pueblos y culturas. Se parte del supuesto que el interés nacional sudafricano es promover y apoyar el desarrollo positivo de los demás. De esta manera, constituye una visión de mundo única y particular que busca guiar a la diplomacia sudafricana (Schiro, 2021). Cabe subrayar que esta perspectiva, anclada en el pensamiento tradicional africano, busca distanciarse de las visiones occidentales que han mantenido al margen las prácticas y



experiencias internacionales africanas, haciéndolas parecer "irracionales" (Tieku, 2012).

Con respecto a los cuadros políticos sudafricanos, también podemos observar tensiones presentes al interior del tradicional partido hegemónico (Congreso Nacional Africano -ANC) que permiten distinguir dos grandes líneas de pensamiento para la política exterior. Por un lado, una facción política que predominó durante los años del gobierno de Jacob Zuma, que transformó la incorporación de Sudáfrica al Foro BRICS en el principal pilar de política exterior. Consecuentemente, buscaron priorizar las relaciones con China y Rusia y "salir del ámbito de influencia norteamericano" (Congreso ANC, 2015). Por otra parte, encontramos un grupo nucleado en torno a la figura de Cyril Ramaphosa y promovido también desde ciertos centros académicos los cuales al acceder al gobierno nacional en 2018 buscaron retornar a una "agenda occidental". Consideraban que Sudáfrica debía volver a enfocarse en la búsqueda de un orden internacional basado en reglas y en la defensa de valores occidentales como el multilateralismo y la democracia, principios que tradicionalmente constituyeron el corazón del ANC. Abogaban entonces por propiciar alianzas con "*likeminded countries*", es decir, potencias occidentales, teniendo en cuenta además la necesidad de atraer inversiones extranjeras que permitieran afrontar los serios problemas domésticos (Calland y Temin, 2018).

No obstante, las diferencias discursivas identificadas entre estas dos corrientes parecen no haberse trasladado al ámbito del quehacer político. De hecho, ya a los pocos meses de gestión del actual gobierno, se comenzó a evidenciar una desconexión entre la retórica y la praxis. Teniendo en cuenta que Ramaphosa no había sido parte de la dirección del ANC en el exilio -y que por ende no había hecho uso de esta hospitalidad- se supuso que el mandatario sería menos proclive a apoyar gobiernos africanos autocráticos. No obstante, el estrecho margen de votos que implicó su victoria así como el predominio de enfoques antioccidentales en el ANC, restringieron su capacidad para reorientar la política exterior (Hamill, 2018).

En efecto, en 2019, ocupando un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Sudáfrica respaldó las posiciones de Rusia y China en asuntos como el posible fraude electoral en República Democrática del Congo o respecto a la situación política en Venezuela. De esta manera, se opuso a las posiciones adoptadas por Estados Unidos y los países europeos, cerrando líneas con sus pares de BRICS (García López, 2019). De igual manera, en el marco del reciente conflicto en Ucrania, el gobierno sudafricano tuvo oportunidad de dar a conocer su postura en el marco de las deliberaciones realizadas por la Asamblea General de Naciones Unidas. En dicho recinto, Sudáfrica se abstuvo de votar la resolución que condenaba la invasión rusa en Ucrania

alejándose nuevamente de las posturas sostenidas por las potencias occidentales (Swiss Info, 07/03/2022).

En suma, un mundo hiperglobalizado (Mearsheimer, 2019) ha generado que los entrecruzamientos entre diversos marcos conceptuales sean cada vez más frecuentes en diversos ámbitos de negociación global. En dicho contexto, valores culturales arraigados en cada uno de los extremos del planeta se solapan y, por momentos, colisionan. No obstante, es un imperativo que el diálogo civilizacional deba imponerse. En palabras de Moncada Durruti (2011:27): “dejemos que la historia nos dé una lección de humildad y abramos los ojos a la magnanimidad del ‘otro’. Quizás descubramos que el ideal kantiano de “Paz Perpetua” y el ideal chino de “Armonía” son, en lenguas distintas, la misma expresión de un anhelo universal”.

Multilateralismo y reforma de instituciones internacionales

La segunda variable que consideramos a fin de comprender algunas de las concepciones cardinales que reglan el comportamiento externo de cada uno de los miembros de BRICS refiere a la noción de multilateralismo y a la pretensión de realizar reformas en las instituciones internacionales globales.

Es importante notar que el compromiso con el multilateralismo parece ser uno de los principios más aceptados en el orden internacional contemporáneo. Ahora bien, el multilateralismo es “un concepto y una práctica problemática, y no se concibe o interpreta de la misma manera por parte de diferentes actores” (Sanahuja, 2013: 27).

En términos de Sanahuja (2013: 28-31) el multilateralismo “es principio constitutivo del orden internacional que no puede entenderse sin aludir a los estados-nación”. Pero también es un discurso político y una aspiración moral que “apela a establecer normas de convivencia entre estados soberanos”. Por último, es una necesidad en la medida en que “la sociedad internacional requiere de reglas y pautas de conducta predecibles”, es decir, remite a “las prácticas y formas específicas de organización y cooperación internacional”. En este contexto, el autor español hace referencia a diversas narrativas sobre el multilateralismo. Por un lado encontramos los marcos conceptuales sostenidos por las potencias tradicionales: el multilateralismo hegemónico de Estados Unidos -el cual lo emplea como un instrumento para legitimar su accionar y así ejercer su liderazgo en el mundo- y el multilateralismo normativo de la Unión Europea -que sobre la base de su experiencia y valores intenta difundir una visión cosmopolita.

Por otra parte, se encuentra el multilateralismo revisionista propugnado por las potencias emergentes miembros de BRICS, para las cuales el multilateralismo es un espacio para reclamar derechos y revisar reglas que los favorezcan. En función de lo antedicho, asumen un papel protagonista utilizando su poder y su reconocimiento como potencias en

ascenso para reclamar cambios institucionales y normativos, así como un orden internacional más equilibrado (Sanahuja, 2013: 45).

Este multilateralismo revisionista adquirió fundamentalmente dos modalidades. Por un lado, el bloqueo de ciertas negociaciones –como en la Conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún en 2003 o en la Conferencia de Partes de Cambio Climático (COPs) en 2009, por sólo mencionar algunos. En esta dinámica, los nuevos poderes intervenientes se restringieron a cumplir un rol de “veto players”, negándose a debatir un temario impuesto por las potencias tradicionales. Ahora bien, una segunda modalidad de acción estuvo asociada a la creación de iniciativas propias las cuales fueron progresando desde mecanismos informales de coordinación hacia esquemas más institucionalizados. De esta forma, las potencias emergentes comenzaron definiendo sus propios “G” (G20/G33/G90 en la OMC o IBSA, BASIC, BRICS) para posteriormente afrontar la creación de instituciones internacionales como el Nuevo Banco de Desarrollo (en el seno de BRICS). En otros casos, han recurrido también a un reforzamiento de esquemas propios ya existentes, como la ya mencionada OCS.

Lo cierto es que los nuevos poderes han pretendido remodelar progresivamente el sistema internacional para avanzar en sus intereses propios, intereses que pueden diferir de los de Estados Unidos. En consecuencia, han buscado reformar las instituciones globales sobre un diagnóstico coincidente: se consideran infra representados. Esto no implica que todos los BRICS compartan invariablemente objetivos comunes en oposición a Washington. Veamos entonces sus particularidades.

Tanto China como India se han integrado cada vez más al orden internacional de post Guerra Fría liderado por Estados Unidos. Reconocen que este orden ha creado un entorno externo pacífico dentro del cual pueden desarrollarse con seguridad, y ven la globalización como una tendencia positiva y, hasta cierto punto, inevitable aunque identifican algunas preocupaciones. En definitiva, China e India han abandonado los llamados para una modificación completa del orden global y en su lugar apoyan su revisión.

En términos discursivos desde inicios del siglo XXI, **China** ha promovido una “diplomacia omnidireccional” y multifacética, basada en las relaciones de cooperación amistosa entre China y el resto del mundo,



traducido en un intercambio y una colaboración de mayor intensidad en distintos niveles y en las esferas política, económico-comercial, científico-tecnológica y cultural. A ello debe sumarse la idea de *Comunidad de Destino de la Humanidad*, lema de la política exterior de China desde 2012 por el cual se sostiene que China debe “desarrollar relaciones diplomáticas e intercambios económicos y culturales con todos los países y promover el establecimiento de una Comunidad de Futuro Compartido para toda la Humanidad” (Oviedo, 2018).

Desde un punto de vista de la práctica política, es importante señalar que actualmente China posee una representación en prácticamente todas las instituciones internacionales. Ingresó en la OMC en 2001, participó activamente del FMI y del Banco Mundial ampliando sus cuotas de representación y ha considerado que el G-20 es un foro útil e importante. Sin embargo, Beijing siguió estimando que China estaba sub-representada en las instituciones internacionales (Wang, 2013:48). En consecuencia, el gobierno chino se abocó a promover iniciativas propias como One Belt, One Road (BRI) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). Su participación en Naciones Unidas merece un comentario adicional ya que su postura se distancia de otros miembros de BRICS. Frente a una posible reforma del Consejo de Seguridad, la actitud china ha sido muy cautelosa y ambigua puesto que Beijing se encuentra satisfecho con el actual estado de situación en la medida en que es el único país asiático y el único país en desarrollo que goza de poder de veto (Wang, 2013:47).

En cuanto a **Rusia**, su visión acerca del multilateralismo desde la llegada de Putin está regida por la Doctrina del policentrismo (*polytsentrichnost'*), esto es, la visualización de un mundo con múltiples vectores –entre los cuales Moscú es uno de ellos-, y por la búsqueda de una “democratización de las relaciones internacionales” (*demokratizatsiya mezhdunarodnykh otnosheniy*) (Kobayashi, 2017:200). Estas ideas prevén que el surgimiento de múltiples potencias en el mundo mejoraría la justicia internacional domesticando la excesiva hegemonía moral de Occidente, lo que, a su vez, “democratizaría” la gestión de los asuntos internacionales.

Desde la perspectiva de Kobayashi (2017:200) Moscú no es *per se* opuesto al liderazgo estadounidense y occidental en la gobernanza global, ni apunta a derrocar por completo el orden internacional liberal. El objetivo en la cosmovisión rusa es avanzar en una tesis que entienda



que el liberalismo es una entre muchas formas posibles de organizar la política global y que las potencias liberales necesitan “concientizarse” para ser más atentas y tolerantes con enfoques alternativos.

El multilateralismo regional, a su vez, es visto como una estrategia para reforzar la influencia regional y contrarrestar la preeminencia global del Oeste. Es importante subrayar que este posicionamiento se ha recrudecido con el inicio de la Guerra ruso-ucraniana en 2022.

Ahora bien, pese a los intentos, fundamentalmente de Estados Unidos y los países europeos de aislar internacionalmente a Rusia, el gobierno de Putin se manifiesta interesado en seguir participando de las instancias de discusión global. En este sentido, aún cuando las potencias occidentales han protestado frente a una eventual asistencia de las autoridades rusas a la Cumbre del G-20 de 2022 en Indonesia, Putin aseguró que participaría personalmente⁷ (diario El Español, 19/08/2022). De este modo, Rusia parece desplegar una estrategia que busca reforzar esquemas propios y al mismo tiempo sostenerse en las instancias tradicionales de negociación buscando imponer sus propios puntos de vista.

En relación a **India**, la defensa del multilateralismo es considerada como una herramienta de gran importancia tanto para afrontar los principales desafíos globales como para promover la discusión de los problemas nacionales. El ejercicio de este multilateralismo permite diseñar un orden más favorable a los intereses indios, “no sólo porque representa un modo de abordar de manera más efectiva determinados asuntos sino porque también permite hacer frente a posibles equilibrios de poder (en Asia) desfavorables para el país” (Mato Bouzas, 2009: 3). En este sentido, la tradicional política de “no alineamiento”, columna vertebral del accionar internacional de India durante toda la etapa post independentista, fue redefinida durante el gobierno de Manmohan Singh como “una cierta libertad para escoger un socio u otro”. Es decir, funciona sobre la idea de que India puede participar en una serie de alianzas, pero éstas se consideran de carácter limitado. El no alineamiento ya “no se corresponde con la defensa de un idealismo en política exterior, sino con una práctica realista que busca maximizar las posibilidades en un escenario en el que el poder viene determinado por la consecución de una serie de logros en ámbitos muy diversos” (Mato Bouzas, 2009:4).

Con la llegada del gobierno de Narendra Modi a partir de 2014 se mantuvieron, e incluso, se profundizaron estos niveles de pragmatismo político con una postura ambivalente en sus relaciones con las grandes potencias. En este contexto, el gobierno de India planteó un esquema de vinculación de “lealtades divididas”, tanto con Estados Unidos como

⁷ El presidente de Indonesia, Joko Widodo, generó polémica al invitar a Rusia a la cumbre del G-20 pese a las acusaciones de crímenes de guerra contra Moscú tras la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022. Es importante aclarar que Rusia ya ha estado presente en las reuniones del G-20, previas a la Cumbre que han tenido lugar en Bali, a las que asistieron los ministros rusos de Exteriores y Finanzas (DW Noticias, 20/08/22).

con Rusia y con China (Giaccaglia, 2019). Dicho esquema permitió a India “pivotear” entre los poderes tradicionales y los emergentes involucrándose en cualquier proyecto o alianza que considerase bueno para ella misma y/o para su región. Sin embargo, en el último tiempo, esta política pendular parece haber cesado con cierta ventaja a favor de sus pares asiáticos, como se señaló en el apartado anterior.

Por otra parte, la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sigue siendo uno de los más importantes objetivos indios no satisfechos en el ámbito mundial. India considera que la actual estructura del Consejo de Seguridad, que refleja el equilibrio entre las grandes potencias al final de la Segunda Guerra Mundial, es anticuada e ineficaz (Mohan, 2013:56). Si bien la búsqueda de un puesto permanente en Delhi cuenta con un amplio apoyo nacional, algunos especialistas indios destacan la importancia de que el Estado fortalezca sus capacidades de poder real en lugar de buscar símbolos políticos de poder. Esas voces hacen hincapié en la necesidad de que la India mire más allá del Consejo de Seguridad y aumente su perfil en una serie de organizaciones multilaterales antiguas y nuevas (Mohan, 2013:56). En este sentido, adquiere importancia el reconocimiento estadounidense del status nuclear de India ocurrido en 2005, la incorporación de India al BAII propuesto por China en 2014, la apuesta india por RIC para debatir cuestiones de seguridad regional así como el cambio de status de miembro observador a miembro pleno alcanzado por India en 2017 en el seno de la OCS. En suma, la política exterior india mantiene su diversificación pero con un reciente sesgo de prioridad de su región de pertenencia.

En cuanto a la posición de **Brasil**, el gobierno de Lula Da Silva fue un firme defensor del multilateralismo sobre la idea de que un orden internacional basado en normas resulta indispensable para un mundo más justo y democrático. Las autoridades brasileñas consideraban que la creciente tendencia hacia un sistema internacional multipolar no había sido acompañada por una democratización de las instituciones multilaterales. Por consiguiente, la gobernabilidad mundial se ha caracterizado por una renovada falta de legitimidad y eficacia en la que se creía que Brasil no se encontraba suficientemente representado. En función de ello, se proponía articular posiciones con otros países en desarrollo que implicaran el tránsito de posturas defensivas a posturas proactivas en los distintos ámbitos de negociación global (Amorim, 2010: 219).

No obstante, la llegada de Bolsonaro también provocó quiebres en este posicionamiento. El nuevo mandatario brasileño manifestó una oposición férrea al multilateralismo. A diferencia del amplio protagonismo que Brasil tenía en los ámbitos multilaterales, la nueva gestión participó discretamente en distintas reuniones y conferencias mundiales, con un perfil bajo y sin presentar propuestas importantes. El gobierno también se retiró deliberadamente de cualquier política de cooperación con otros



países en desarrollo, en el marco de la llamada Cooperación Sur-Sur que, en opinión de Bolsonaro, ningún beneficio había traído a Brasil.

Es importante destacar que con la salida de Donald Trump de la Casa Blanca, el presidente brasileño perdió una interlocución privilegiada con Estados Unidos y por ello buscó retomar protagonismo con un acercamiento, por ejemplo, a Putin que sólo ha profundizado la falta de rumbo de la política exterior brasileña. De cara a las inminentes elecciones presidenciales previstas para octubre de 2022, resta saber qué orientación tomará Brasil a nivel internacional en esta nueva etapa. Lo cierto es que Lula da Silva se perfila como un fuerte favorito quien ha manifestado en varias oportunidades que, frente a su eventual regreso al ejecutivo brasileño, su gestión tendrá como uno de los ejes vertebradores de la política exterior el relanzamiento de Brasil en el marco de BRICS (Sader, 2022).

Finalmente, el multilateralismo impulsado por **Sudáfrica** ha seguido un camino de dos vías. Por un lado, se cree que Sudáfrica requiere de su entorno regional como plataforma de lanzamiento para una actuación a nivel global. A su vez, los distintos gobiernos del ANC han estimado que sólo mediante una participación más activa en el plano internacional será posible obtener modificaciones que favorezcan el desarrollo del continente africano y, por ende, de Sudáfrica. En este contexto, era posible entonces entender las constantes alusiones, en los discursos oficiales, a la noción de “bridge-builder” como el rol que el país debía asumir en las relaciones entre la región y los poderes extrarregionales –tradicionales y emergentes (Habib, 2009: 151).

El análisis de esta variable en los cinco países, nos permite identificar algunos objetivos compartidos. Todos los estados BRICS aspiran al establecimiento de un mundo multipolar con ellos mismos como polos constituyentes. Del mismo modo, comparten el interés por las instituciones como herramientas para restringir a los poderosos, a través de reglas y procedimientos preestablecidos. Los BRICS abogan por un sistema evolutivo pero no revolucionario que busca hacer enmiendas y reformas al sistema actual. Es decir, simplemente pretenden “un lugar en la mesa”. No obstante, si no alcanzan estas posiciones ni se les da las facultades y responsabilidades requeridas, crearán nuevas alternativas (Smith, 2015:23) que, en algunos casos, ya han comenzado a concretarse, en especial por parte de China.

Soberanía

El principio de soberanía estatal ha sido una prioridad clave para las potencias de BRICS, especialmente para las asiáticas: Rusia, China e India. Cabe reconocer también que es uno de los principios que mayores discrepancias plantea en cuanto a los marcos conceptuales sostenidos por las potencias tradicionales, por un lado, y las emergentes, por otro.

De hecho, desde inicios de la post Guerra Fría, las élites encargadas de la política exterior de las potencias tradicionales han respaldado un concepto de *soberanía condicional*. Desde esta perspectiva, el derecho soberano de gobernar no se da naturalmente, sino que se basa en la política de un régimen comprometido con los ideales democráticos liberales. En otras palabras, para ser un respetado Estado soberano, una nación debe abrazar un conjunto de valores universales. El enfoque europeo y norteamericano en los derechos humanos, la buena gobernanza, la responsabilidad de proteger, y la intervención humanitaria es la operacionalización concreta de estas ideas (Kobayashi, 2017:201).

Por otra parte, De Coning et al. (2015), discuten que el proyecto político de los países BRICS puede ser definido como una coexistencia, en el sentido en que todos buscan promover un orden mundial que implique la co-administración de los asuntos de seguridad global. Los autores argumentan que la estrategia de coexistencia que une a los miembros de BRICS consta básicamente de cuatro principios: 1. el respeto mutuo por la soberanía e integridad territorial, 2. la interferencia en asuntos internos de otros estados sólo en el contexto de normas y reglas acordadas multilateralmente, 3. la no agresión mutua e igualdad legal de los estados, y 4. la promoción de beneficios recíprocos para el desarrollo nacional. Sin embargo, la interpretación y priorización de estos cuatro principios señalados difiere entre los cinco estados BRICS.

En el caso de la **República Popular China**, la soberanía es el principio organizador en la conducción de las relaciones internacionales. En consecuencia, frente a un conflicto de intereses, los derechos soberanos deberían prevalecer sobre los derechos individuales. Del mismo modo, el gobierno chino apoya firmemente la no interferencia en los asuntos internos de otros países (Wang, 2013:46). Desde la mirada china, el mayor desafío a su soberanía proviene de Estados Unidos, quien continúa manteniendo su compromiso militar con Taiwán. Washington también simpatiza con el Dalai Lama, el cual es considerado por el gobierno chino como un político separatista antes que como un líder religioso. Por último, las sanciones occidentales impuestas luego de los sucesos de Tianamen fueron y son consideradas claras interferencias en sus asuntos internos.

El enfoque de **Rusia**, por otra parte, se basa profundamente en una cosmovisión centrada en el Estado que, por consiguiente enfatiza una noción de soberanía clásica y de autoridad centralizada. En este sentido, la visión rusa no es una revisión radical del sistema de gobernanza global, sino más bien la preservación del enfoque tradicional centrado en el Estado, heredado de siglos pasados (Kobayashi, 2017: 192). En efecto, durante la Guerra Fría tanto las élites soviéticas como las élites estadounidenses tenían visiones del mundo altamente centradas en el Estado que favorecían un estilo más centralizado de elaboración de reglas internacionales. Con el fin de la Guerra Fría, las cosmovisiones



occidentales comenzaron a alejarse gradualmente de las de la Rusia post-soviética, cuya influencia en las estructuras y en los resultados de la gobernanza mundial fue notablemente disminuido.

Conforme fueron pasando los años, la expansión de la OTAN hacia el Este y la propagación de las “Revoluciones de color” en y más allá el espacio postsoviético, las cosmovisiones estadounidenses y rusas comenzaron a mostrar signos de gran divergencia. A partir de allí, el gobierno ruso ha exhortado por defender el principio rector de la competencia y el equilibrio, mecanismo mediante el cual se debe buscar coordinar los esfuerzos colectivos de la gobernanza internacional salvaguardando al mismo tiempo el pluralismo global (Kobayashi, 2017: 199).

No obstante, resulta crucial aclarar que si bien los líderes rusos generalmente han insistido en el principio de no injerencia en el ámbito mundial, han buscado activamente reforzar la influencia de Rusia en su ámbito regional, en función de su “interés privilegiado”. Por tanto, el principio sistémico de la gran gestión del poder mundial se sitúa por encima de la soberanía individual. De esta manera, el discurso ruso sostiene que si bien las pequeñas y medianas potencias no deben ser subyugadas, éstas tienen una obligación de no socavar activamente los intereses de las grandes potencias. La supervivencia del polo ruso es vista como un bien público global (Kobayashi, 2017: 201). La actual invasión rusa a Ucrania debe ser entonces entendida en el marco de esta cosmovisión.

En cuanto a **India**, a diferencia de China, no ve la soberanía como un principio absoluto ni se opone a todas las intervenciones en los asuntos internos de otros países. India reconoce la importancia de que los estados pierdan cierta soberanía para promover la cooperación internacional, una posición moldeada por la democracia india y por su herencia política liberal (Mohan, 2013:55). De hecho, en los primeros años posteriores a su independencia, India sostuvo una posición mucho más universalista. Ejemplo de ello fue la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a fines de la década de 1940, en donde el enfoque de India fue intervencionista. La potencia del Sur de Asia también apoyó fuertemente una acción internacional colectiva contra el régimen del apartheid en Sudáfrica a fines del siglo XX.

Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría, India se ha preocupado tanto por las amenazas de intervención externa a su propia soberanía como y, de manera más general, por el enfoque de la comunidad internacional sobre la cuestión de la soberanía de los estados cuando se enfrentan a crisis y amenazas transnacionales a su seguridad. New Delhi no confía en la capacidad del sistema internacional para modernizar las estructuras internas de diversas sociedades o en la eficacia de las intervenciones multilaterales. Incluso, en los casos más claros de opresión estatal, el enfoque actual de la India sugiere que “los costos, las perspectivas de éxito y las consecuencias políticas de las intervenciones externas deben

ser sopesados antes de tomar esta clase de medidas" (Mohan, 2013:56).

India es reacia a la manera arrogante en que las potencias occidentales han intervenido en varias partes del mundo en nombre de la construcción de la nación y la promoción de la democracia. Por tanto, "India's preference is to arrive at a prudent political judgment on each specific case rather than relying on a broad principle that can be applied in all circumstances" (Mohan, 2013: 56).

Resta agregar finalmente que, mientras China está preocupada de que Occidente utilice argumentos humanitarios para socavar su orden político interno, India se muestra más confiada sobre la estabilidad de sus propias estructuras democráticas.

En cuanto a la concepción **brasileña** de soberanía, la tensión entre la defensa de los derechos humanos y la defensa de la soberanía en los países en situaciones de crisis ha sido una cuestión tradicionalmente presente en la agenda de política exterior de Brasil. A partir del gobierno de Lula da Silva se observa un ajuste en el tradicional principio de no injerencia por medio de la incorporación del principio de "no indiferencia". Dicho cambio se produjo en 2004 cuando el gobierno brasileño decidió asumir el mando militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH). Se trató entonces de la primera intervención militar de Brasil en un país del Caribe, lo cual recibió fuertes críticas de diversos sectores de la sociedad que catalogaron el suceso como un abandono del histórico principio de no intervención en los asuntos de terceros estados. Frente a esto, la cancillería brasileña buscó defenderse asegurando que no debía confundirse la "no intervención" con la falta de interés o la indiferencia a los problemas regionales (Gauthier & John de Sousa, 2006: 4).

Años más tarde, el gobierno de Dilma Rousseff generó nuevas modificaciones en el posicionamiento brasileño frente a estos temas al proponer en 2014 el tránsito desde la idea de "responsabilidad de proteger" a "responsabilidad al proteger", como una estrategia más adecuada para garantizar la protección de los individuos en situaciones de crisis⁸. De este modo, Brasil buscó posicionarse como un "global rule innovator" (Benner, 2013). No obstante, el gobierno de Jair Bolsonaro también se mostró disruptivo en este tema. En ocasión de la Cumbre de Cancilleres de BRICS en julio de 2019 en Río de Janeiro pidió que se escuchase "el grito del pueblo venezolano" condenando el accionar del gobierno de Nicolás Maduro (Infobae, 26/07/2019). Cabe subrayar que este pedido lo aleja de las posiciones de no interferencia en Venezuela que sostienen tanto Rusia como China, mientras que lo ha acercado a una posición más afín a las sostenidas por las potencias tradicionales.

En el caso de **Sudáfrica**, desde la finalización del régimen del apartheid demostró mayor afinidad con el ideario liberal-occidental en su

⁸Cabe aclarar que la propuesta surge como consecuencia de la intervención estadounidense de Libia en 2011. Este tema será retomado en los capítulos de este libro referidos a seguridad internacional.



defensa de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Su interés explícito de contribuir a la paz y la seguridad en el África subsahariana la llevó a activar intervenciones orientadas a la construcción de la paz en otros países de su entorno próximo. Ese “compromiso con África”, buscando consolidar una posición de liderazgo, ha sido el faro de la política exterior sudafricana desde el primer gobierno post-apartheid y tuvo continuidad a lo largo de las sucesivas administraciones, aunque cada una haya incorporado matices propios (Lechini, 2017).

Ahora bien, “en las experiencias de involucramiento en construcción de la paz sudafricanas el respeto por la soberanía, la no-intervención en asuntos internos de los países, y el anti-colonialismo emergen como principios que la alejan de Occidente y la acercan a otros emergentes” (Schiro, 2014). El elemento distintivo sudafricano es una búsqueda de empoderamiento de los pueblos y un basamento en tradiciones y experiencias locales. Este ideal se condensa en el postulado de “dar soluciones africanas a los problemas africanos”. De esta manera, se toma distancia de toda posible intromisión foránea. En suma, el panafricanismo, en anti-imperialismo y el anti-racismo han conducido a Sudáfrica a una visión particular de soberanía.

En definitiva, para los cinco estados BRICS, la soberanía constituye un precepto fundamental. Ahora bien, mientras que para China y Rusia representa un principio absoluto; para India, Brasil y Sudáfrica, al momento de debatir amenazas y/o posibles intervenciones en territorios de terceros países es necesario un análisis exhaustivo y caso por caso.

Relación Estado-sociedad-individuos

En los inicios de la Edad Moderna en el siglo XV, podemos encontrar los orígenes de la noción de individuo, la preocupación por la sociedad y la constitución del Estado (Chantefort, 2013). Sobre esos temas giraron las aproximaciones conceptuales de los autores de esa época, entre ellos, Kant, Locke, Rousseau y Hobbes, con indiscutibles efectos en la conformación de la cosmovisión occidental sobre estos temas hasta nuestros días. El individuo, entonces, “es el hombre titular de derechos que le son asignados cualquiera sea su función y lugar en la sociedad. Luego de la ubicación de ese individuo en la sociedad la preocupación se centrará en la constitución de Estado, lugar donde esos derechos jugarán un papel central (Chantefort, 2013:2).

Al igual que en la consideración de las variables anteriores, el análisis de las visiones de los emergentes conlleva distinciones y particularidades. Tanto China como India ven con preocupación el creciente empoderamiento de las personas y la sociedad civil a expensas del Estado. Ambas naciones sospechan de las ONGs radicadas en sus países, en parte debido a los vínculos percibidos con estados extranjeros mayormente occidentales. También albergan amplias reservas sobre

las normas internacionales que se adentran en cuestiones domésticas así como su aplicación por parte de organismos como la Corte Penal Internacional de Justicia. Del mismo modo, ven con desconfianza el surgimiento de nuevas tecnologías, como innovaciones en el ciberespacio y las redes sociales (Tellis & Mirski, 2013:7-8).

Para **China**, el concepto de sociedad civil internacional es una idea políticamente incorrecta e inaceptable. De igual manera, el individuo está subsumido a los intereses colectivos. Las autoridades estatales estiman que la tendencia hacia una sociedad más liberalizada debe ser rechazada imponiendo mayor poder estatal y autoridad sobre los ciudadanos. En los últimos años, el gobierno se ha vuelto más tolerante con las ONGs tanto en el ámbito nacional como internacional. Sin embargo, China ha creado y mejorado organizaciones y técnicas altamente sofisticadas para controlar el flujo de información en Internet y censurar ideas que considera "poco saludables" (Wang, 2013:50).

En cuanto a la perspectiva de **Rusia** sobre este tema, el gobierno de Putin asume que la mayoría de los llamados "actores de la sociedad civil global" son círculos auto-seleccionados de grupos de interés, o un nuevo mecanismo de control social global apoyado por liberales que conspiran para eliminar las voces del estatismo y del conservadurismo social (Kobayashi, 2017:201). De hecho, una abrumadora mayoría de las ONGs (72%) tienen su sede en el hemisferio occidental (36% en Norteamérica y 33% en Europa), aunque sus actividades son predominantemente realizadas en el mundo no occidental (60%) (Zonova, 2013). Esta extremadamente sesgada geografía de los actores no estatales hace que Moscú arroje serias dudas sobre su neutralidad y representatividad.

India, por otra parte, también en las últimas dos décadas, ha experimentado la explosión de ONGs y de grupos de la sociedad civil activos en una serie de temas que tienen fuertes contactos con las redes internacionales. Aunque India se ha resistido con fuerza a la intromisión de la comunidad internacional en sus asuntos internos, en su calidad de estado democrático, ha emprendido ajustes incrementales en sus políticas internas que han ampliado y profundizado el monitoreo y la implementación de las normas internacionales de derechos humanos (Mohan, 2013:59).

No obstante, una serie de cuestiones se han convertido en objeto de escrutinio internacional: el trato de India a las minorías religiosas con fallas ocasionales del Estado para proteger a dichas minorías contra la violencia, la persistencia de la discriminación de castas, la desigualdad de género y las violaciones relacionadas con la orientación sexual así como los persistentes actos de corrupción. A ello se suma el uso de la fuerza para sofocar conflictos, por ejemplo en Cachemira, lo cual ha complicado la situación de India en sus relaciones con los países occidentales (Mohan, 2013:58). Es importante notar que esta realidad se ha agravado desde



2014, con la llegada del gobierno de Narendra Modi.

En relación a **Brasil**, desde la redemocratización nacional la sociedad civil cumple un fuerte rol con estrechos vínculos tanto con las cúpulas del Estado así como también con grandes organizaciones internacionales. Resulta importante remarcar que a partir del gobierno de Lula da Silva, diplomáticos brasileños y activistas han trabajado conjuntamente en distintos ámbitos de negociación multilateral. A modo ilustrativo, cabe recordar que tanto en la OMC como en la OMPI trabajaron mancomunadamente para el tratamiento de las patentes farmacéuticas y para la habilitación de producción de medicamentos genéricos.

Por otra parte, y como consecuencia del ascenso social logrado gracias a las políticas implementadas por los gobiernos del PT, la histórica desigualdad social se vio disminuida. No obstante, al deteriorarse la situación económica se inició un ciclo de protestas sociales en el cual “los otrora beneficiarios de la gestión progresista dejaron de considerarse como tales y el descontento social afloró en las calles de Brasil” (Razovich, 2020:97). A partir de las protestas de 2013, que continuaron en 2015 -y provocaron el impeachment a Dilma Rousseff-, la sociedad civil brasileña ha cumplido y sigue cumpliendo un rol cada vez más activo en el ámbito nacional manifestando también su descontento o su apoyo a las diversas medidas establecidas desde la llegada de Jair Bolsonaro. En suma, el concepto de sociedad civil en Brasil se ha visto fortalecido en los últimos años.

Finalmente en **Sudáfrica**, los postulados históricos del ANC tienen entre uno de sus puntos fundamentales la sociedad multiracial. Estos principios se hallan atravesados nuevamente por las nociones de *Ubuntu* (“comunidad”, “yo soy porque nosotros somos”) y *Batho Pele* (“el pueblo primero”). Ellos se traducen en el respeto mutuo entre etnias y pueblos tanto al interior de Sudáfrica como al exterior, y en la satisfacción de necesidades básicas como objetivo del Estado. Entre las críticas de la sociedad civil al gobierno del ANC se encuentran los casos de corrupción, la brutalidad de las fuerzas represivas, los hechos de xenofobia contra inmigrantes de otros países africanos, y un supuesto aumento del “racismo inverso” contra la minoría blanca. Producto de las políticas post apartheid, la sociedad sudafricana también se ha fortalecido debiendo enfrentar nuevos desafíos en los que las problemáticas raciales se amalgaman con las problemáticas socioeconómicas (Amorós, 13/05/2019).

Por tanto, la relación Estado-sociedad-individuos está atravesada por el sistema político adoptado por cada uno de estos países. En consecuencia, los rasgos autoritarios y la gestión centralizada del poder condicionan tanto la mirada china como la rusa. Como contrapartida, los valores democráticos imperantes en India, Brasil y Sudáfrica delinean una perspectiva más centrada en el individuo.

Reflexiones finales

El presente capítulo tuvo por objeto presentar los marcos conceptuales sostenidos por cada uno de los estados miembros de BRICS. La consideración de estos principios y premisas constituye un insumo clave para comprender las posiciones negociadoras desarrolladas por estos países en diversas mesas de discusión multilateral.

El análisis realizado, sobre la base de cuatro variables -1. dicotomía Occidente - Oriente, 2. Multilateralismo y reforma de instituciones internacionales, 3. Soberanía y 4. Relación Estado-sociedad-individuos- permitió, por un lado, contraponer las diferencias entre las visiones desarrolladas por estas potencias emergentes con las concepciones tradicionalmente asumidas por los poderes establecidos, fundamentalmente Estados Unidos y las potencias europeas. No obstante, por otro lado, también posibilitó identificar puntos de encuentro y de desencuentro entre los propios miembros del bloque BRICS.

Lo cierto es que coincidimos con Lechini (2022) cuando señala que “aun cuando nuestros mapas cognitivos estén todavía anclados en la tensión Este-Oeste y Norte-Sur o centro-periferia, se precisa de esfuerzos intelectuales y perceptivos para avizorar los tiempos que se aproximan y descolonizar un pensamiento que nos orientó y modeló durante los últimos tres siglos”.

A partir de lo examinado podemos observar que, en función de sus estructuras domésticas y de sus valores culturales, China y Rusia se han distinguido por ostentar las posturas más alejadas de las potencias tradicionales. India, Brasil y Sudáfrica, por otra parte, parecen estar inmersas en alineamientos ideológicos “en trance” que aún no terminan de delinearse.

Ahora bien, son estos países “indecisos”, como India, Brasil y Sudáfrica –que hoy parecen constituir una segunda línea de potencias por detrás de Estados Unidos, China y Rusia- los que en un grado importante, podrían determinar si las instituciones internacionales actuales sobrevivirán o no a los cambios de poder suscitados en el marco de la actual transición hegemónica global. Cabe dar paso entonces al análisis de diversas áreas de negociación multilateral -tecnología, energía y seguridad- cuya deliberación ha estado permeada por estas concepciones cardinales que reglan el comportamiento de cada uno de los países BRICS y que serán foco de análisis de los siguientes capítulos de este libro.

Referencias bibliográficas

- ANC (2015), “A better Africa in a better and just world”, Consejo Nacional General, <http://www.anc.org.za/docs/discus/2015/relationsz.pdf>.
- Amorim, C. (2010) “Brazilian Foreign Policy under president Lula (2003-2010): an overview”, Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Edición Especial, año 53, Brasilia.

- Amoros, A. (13/05/2019), "La economía y no la raza es ahora el factor clave para votar en Sudáfrica", en ABC internacional, correspsnal en Johannesburgo. https://www.abc.es/internacional/abci-economia-y-no-raza-ahora-factor-clave-para-votar-sudafrica-201905130348_noticia.html.
- Benner, T. (2013) "Brazil as a norm entrepreneur: the 'responsibility While Protecting' initiative, Working Paper, GPPI, Germany. https://www.gppi.net/media/Benner_2013_Working-Paper_Brazil-RWP.pdf
- Boas, M. & McNeill, D. (Eds) (2004) "Introduction: power and ideas in multilateral institutions: towards an interpretative framework", en Global Institutions and Development: Framing the world?, 1-12, Londres: Routledge.
- Boykova, E. (2020) "The Russian Vision of BRICS in the Context of a Multipolar Order" in Asia en Chinoy, S. R. y Panda, J. (Eds.) Asia between Multipolarism and Multipolarity, New Delhi: Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses.
- "Cumbre de los BRICS: Brasil pidió a Rusia y China que escuchen el grito del pueblo venezolano" (26/07/2019), Infobae, Buenos Aires.
- Calland, R. y Temin, J. (2018), "Can South Africa Return to the Global Stage?", Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington.
- Chantefort, P. (2013) "Individuo, sociedad y Estado en la Modernidad", material de la cátedra de Antropología Filosófica, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- De Coning, C.; Odgaard, L. & Mandrup, T. (Eds.) (2015) The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order, Londres / Nueva York: Routledge.
- Fawcett, L. (2012) Between West and non-West: Latin American Contributions to iInternational Thought. The International History Review, 34(4), 679-704.
- Finkelstein, L. (1995). What Is Global Governance?, Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 1(3), 367-372. doi: <https://doi.org/10.1163/19426720-001-03-90000007>
- "Futuro chanceler propôs a Bolsonaro pacto cristão com EUA e Rússia" (16/12/2018), diario Folha de S. Paulo, Sao Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br>

- folha.uol.com.br/mundo/2018/12/futuro-chanceler-propos-a-bolsonaro-pacto-cristao-com-eua-e-russia.shtml
- García López, A. (2019) "Sudáfrica juega un papel fundamental en un Consejo de Seguridad de la ONU marcado por la inestabilidad del escenario global", Revista Fundación Sur, departamento África, Madrid.
- Gauthier, A. & John de Sousa, S. (2006) "Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz", FRIDE Comentario, Madrid.
- Giaccaglia, C. & Dussort, M.N. (2018) "La política religiosa del gobierno de Narendra Modi. Pasado y presente del Bharatiya Janata Party en torno a los conflictos interreligiosos en India", Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 13(2), Bogotá: Universidad militar Nueva Granada. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3295>
- Giaccaglia, C. (2019) "A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático", en revista Temas y debates, Rosario, nº 38, año 23, julio-diciembre de 2019, pp.63-91. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i38.441>
- Giaccaglia, C. (2022) "La profundización de la fragmentación intra BRICS. La pandemia como acelerador de tendencias y la guerra ruso ucraniana en la turbación de identidades", Revista CUPEA -Cuaderno de Política Exterior Argentina- N°135.
- Guillén Ayala, J. (2019) "La política exterior del gobierno de Bolsonaro. Entre el alineamiento con Estados Unidos y la independencia externa", Foreign Affairs Latinoamérica, México. <https://revistafal.com/la-politica-exterior-del-gobierno-de-bolsonaro/>
- Habib, A. (2009) "South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation", South African Journal of International Affairs, SAIIA, Johannesburg, vol. 16, nº2.
- Hamill, J. (2018). South Africa: Africa's lost leader? South Africa's Continental Role Since Apartheid. London: International Institute for Strategic Studies (IISS).
- Huntington, S. (1996). El choque de civilizaciones y la reconfiguración mundial. Paidós: Buenos Aires.
- Kobayashi, K. (2017), Whose Global Governance? Explaining the Evolution of Russia's Approach to Global Governance, 1945-2016, Rising Powers Quarterly, 2(1), 183-209.

- 
- Lechini, G. (2017) La Cooperación Sur Sur en la agenda de política exterior de Sudáfrica (1994-2015). En Lechini, G. y Giaccaglia, C. (Eds.) Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: Perspectivas desde el Sur global (pp. 138-155). UNR Editora.
- Lechini, G. (2022) Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur. Revista Relaciones Internacionales, 31(62), La Plata: IRI -UNLP.
- Leiva, D. (2017) Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la “era Putin”, revista Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 187, 2017. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v49n187/0719-3769-rei-49-187-00009.pdf>
- Mato Bouzas, A. (2009) La política exterior india: las dimensiones global y regional. Madrid: Real instituto Elcano.
- Mearsheimer, J. (2019) “Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order” International Security, Vol. 43.
- Mohan, R. (2013) “Changing Global Order. India’s perspective”, en Tellis, A. & Mirski, S., Crux of Asia. China, India and the emerging global order, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Moncada Durruti, M. (2011) Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: evolución histórica y conceptual”, Barcelona: documentos CIDOB Asia vol. 27, nº1.
- Morales, J. (2012) “Las relaciones EE.UU.-Rusia: un balance de la política de reset”, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Oviedo, E. (2018) América Latina: ¿extensión natural de la Ruta de la Seda?, Revista Comercio Exterior, 15, México: Banco Nacional de Comercio Exterior de México, julio-septiembre.
- Pereyra Doval, G. & Ordoñez, E. (2020) “Depivot a proxy. El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista”, Fundamentar, Rosario.
- “Presidencia del G20 dice que Putin no asistirá a cumbre en Bali” (20/08/22), DW Noticias <https://www.dw.com/es/presidencia-del-g20-dice-que-putin-no-asistir%C3%A1-a-cumbre-en-bali/a-62294048>
- Razovich, N. (2020) “Crisis político institucional en Brasil: la paradoja entre un modelo de desarrollo pétreo y el ascenso social (2003-2016)”, tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario.
- Ruiz González, F. (2013) “El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo”, Madrid: Instituto español de estudios estratégicos.
- “Rusia y China, las ‘grandes potencias’ frente al ‘mundo unipolar’ de Occidente”(15/09/2022), Telam digital, Buenos Aires.
<https://www.telam.com.ar/notas/202209/604941-presidente-rusia->

- vladimir-putin-xi-jinping-beijing.html
- Sádaba, T., Rodríguez Virgili, J. y Bartolomé Castro, M. (2012) "Propuesta de sistematización de la teoría del framing para el estudio y praxis de la comunicación". Observatorio 6, Universidad de Navarra, España.
- Sader, E. (2022) "América latina, los Brics y el siglo XXI", Buenos Aires: Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/402995-america-latina-los-brics-y-el-siglo-xxi>
- Sanahuja, J. A. (2012) "El G-20 y la Gobernanza Económica Global: cuestiones de Representatividad, Legitimidad y Eficacia", Anuario Sociolaboral, 2, pp. 197-213, Madrid: Fundación 1 de mayo.
- Sanahuja, J.A. (2013) "Narrativas del multilateralismo: 'efecto Rashomon' y cambio de poder", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 101, p. 27-5, Barcelona.
- Sánchez Herráez, P. (2015) "Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global", revista de Estrategia nº 178, Madrid: Instituto español de estudios estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf
- Sen, A. (2006) Identity and Violence: The Illusion of Destiny. New York: W.W. Norton,
- Schiro, M. (2020) "Los países BRICS y su impacto en la agenda y la praxis internacional de construcción de la paz: un acercamiento a la contribución de Sudáfrica pos-apartheid", revista Otro Sur digital, año 8, n° 12, agosto, Rosario: PRECSUR.
- Smith, K. (2015) "La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global" en Pelfini, A. y Fulquet, G. y Bidaseca (Coords) Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿ reforma o adaptación?, Buenos Aires: CLACSO.
- Souza, Amaury de (2009) A agenda internacional do Brasil: A política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: CEBRI.
- Stuenkel, O. (2011) "Identity and the concept of the West: the case of Brazil and India", en Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), vol. 54, nº 1.
- Suny, R. (2022) Rusia y Ucrania: "Durante décadas ha habido advertencias de la provocación que es para Moscú la expansión de la OTAN", BBC news, mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60581140>
- Swiss Info (07/03/2022) "Sudáfrica defiende su abstención en la condena de la ONU a la invasión rusa", Ginebra.
- Tellis, A. & Mirski, S. (2013) "Introduction", en Crux of Asia. China, India and the emerging global order, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Teslova, E. (16/08/2022) "Putin says West tries to contain formation of multipolar world", Anadolu Agency, Ankara.

- 
- Tieku, T. K. (2012). Collectivist worldview: Its implications to international relations. In S. Cornelissen, Cheru., & T. Shaw (Ed.), Africa and international relations in the 21st century (pp. 37–50). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Trenin, D. (2012) "True partners? How Russia and China see each other. Centre for European Reform Report, 1-29.
- Tussie, D. (2019) "La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina" en Altmann Borbón, J. América Latina frente a la reconfiguración global. Costa Rica: FLACSO.
- "Vladímir Putin acudirá a la cumbre del G20 de Bali en noviembre, asegura el presidente de Indonesia" (19/08/2022), diario El Español, sección Mundo. https://www.elespanol.com/mundo/20220819/vladimir-putin-g20-bali-noviembre-presidente-indonesia/696680343_0.html
- Wang, J. (2013) "Changing Global Order. China's perspective", en Tellis, A. & Mirski, S., Crux of Asia. China, India and the emerging global order, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Zhao, S. (2013). "Chinese Foreign Policy as a Rising Power to find its Rightful Place". Revista Perceptions. Spring. Volume XVIII. Number 1. Ankara (Turquía).
- Zonova, T. (2013). Will NGOs Survive In the Future?. Russian International Affairs Council, 14 November 2013.

Capítulo 2



La dinámica de las negociaciones en torno a la Gobernanza Global de Internet: el posicionamiento de los gobiernos de Brasil, Rusia, India y Sudáfrica

Dra. Clarisa Giaccaglia

La expansión masiva de Internet desde fines del siglo XX significó, ante todo, una revolución tecnológica. Sin embargo, rápidamente se tradujo en una profunda transformación con implicancias sociales, económicas y políticas a nivel global. Internet forma parte de la vida cotidiana de millones de personas alrededor del globo afectando el modo en que trabajamos, estudiamos, nos informamos, nos entretenemos y nos comunicamos. En función de ello, la infraestructura y la gestión de Internet, la comprensión de su gobernanza actual y el debate sobre posibles escenarios futuros en torno a la disposición de sus recursos resultan elementos clave para comprender de qué manera Internet y su evolución podrían tener un impacto, en primera instancia, en sus usuarios (Aspiz, 2014: 14) pero también en las relaciones comerciales, financieras, sociales y geopolíticas entre los diversos estados nacionales. En efecto, Internet se ha convertido en uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI.

Desde su creación en Estados Unidos como una red exclusivamente de uso militar, la Gobernanza de Internet se ha expandido, más allá de las funciones estrictamente operativas. De este modo, se ha convertido en un espacio en disputa que refleja luchas de poder globales más amplias, que incluyen desde la potestad de la infraestructura física necesaria, hasta el control por los flujos de contenidos así como acciones de vigilancia en el ciberspacio.

El entorno virtual es entonces otro ámbito en el que se han puesto en evidencia **pujas de poder** entre las potencias tradicionales y las emergentes sobre la base de distintos **marcos conceptuales** que fundamentan y justifican sus respectivas posiciones frente a este tema¹.

¿Quién debe regular Internet? ¿En qué ámbitos multilaterales se discute sobre su alcance y procedimientos? ¿Qué actores están involucrados en este proceso? ¿Qué posturas han defendido los estados BRICS en relación a este asunto? El presente capítulo tiene por objeto adentrarnos en la dinámica de las negociaciones realizadas en torno a la Gobernanza Global de Internet haciendo hincapié en las posiciones defendidas por los estados miembros de BRICS y marcando, al mismo tiempo, sus diferencias respecto a las sostenidas por las potencias tradicionales².

¹Para una mayor precisión teórica sobre los marcos conceptuales, ver el capítulo 1 de este libro.

²Este enfoque no implica desconocer la presencia de múltiples actores no estatales involucrados en esta negociación y sus interrelaciones con las entidades estatales.



En primer lugar, realizamos una breve radiografía sobre un fenómeno que, por momentos, se muestra inabordable. En este sentido, se busca precisar qué se entiende por Gobernanza Global de Internet, aproximarnos a un conocimiento de su infraestructura física, para luego presentar los actores involucrados en el ecosistema digital así como la evolución de una negociación que ha incluido una diversidad de ámbitos multilaterales. En segundo lugar, se analizan las posiciones de cuatro estados miembros de BRICS: Brasil, Rusia, India y Sudáfrica. El caso de China se deja de lado pues es tratado de forma exclusiva en el capítulo 3 de este libro. Finalmente, se esbozan algunas reflexiones y desafíos futuros sobre una problemática que, sin dudas, atravesará la economía, la sociedad y la política mundial de las próximas décadas.

Radiografía de un fenómeno quasi incommensurable

Para la conceptualización de este ámbito de gobernanza global, existen dos acepciones que son las más comúnmente utilizadas. Por un lado, la **Gobernanza de Internet** es definida como “el conjunto de actividades de normalización y administración de recursos esenciales para el funcionamiento de Internet como una red única en el mundo. Esta expresión engloba la coordinación centralizada del sistema de nombres de dominio (DNS)³, incluida la administración de la zona raíz del DNS; la gestión y asignación de recursos de direccionamiento numérico (números IP⁴ y Números de Sistemas Autónomos) y alfanuméricos (nombres de dominio), así como el desarrollo de protocolos que orientan su funcionamiento” (Canabarro, 2018: 75-76). Es decir, la Gobernanza de Internet implica la definición, en foros especializados, de reglas y políticas para el funcionamiento de las distintas partes estructurales de la red.

Por otra parte, y desde una perspectiva más amplia, la Gobernanza de Internet es “un conjunto de principios, normas, reglas, procesos de

³ El DNS es un registro de las equivalencias entre los números IP que utilizan los routers y equipos conectados (como por ejemplo 91.216.63.240) a nombres más fáciles de recordar y de escribir (como elpais.com). Cada vez que se teclea una dirección para visitarla, se envía un correo, se hace clic en un hiperenlace o una app solicita contenidos a un servidor, se está utilizando el DNS para convertir esos nombres en números IP (Ibañez, 01/10/2016).

⁴ Todo lo que se encuentra conectado a Internet - incluido computadoras, teléfonos celulares y otros dispositivos - posee un número único denominado dirección IP, que significa Protocolo de Internet. Esta dirección es como una dirección postal. Permite que los mensajes, videos y otros paquetes de datos se envíen desde cualquier parte en Internet a otro dispositivo que ha sido exclusivamente identificado por su dirección IP (Sitio web ICANN, 2022).

toma de decisión y actividades que, implementados y aplicados de forma coordinada por gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidad técnica, definen la evolución y el uso de la red" (Naciones Unidas, 2005: 4). Esta segunda definición engloba la compleja red de fenómenos sociotécnicos derivados del empleo de Internet en las más variadas esferas de la vida contemporánea.

Focalizándonos en la **infraestructura física** necesaria para el funcionamiento de esta red, observamos que los cables submarinos⁵ de fibra óptica garantizan el 97% de las conexiones globales por Internet que luego llegan a las ciudades mediante un cableado terrestre. El resto de los datos se envía por satélites siendo un porcentaje minoritario debido a sus altos costos. Esta red submarina tiene actualmente una extensión de 1,3 millones de kilómetros incluyendo 426 cables. Cabe aclarar, sin embargo, que "el número total cambia constantemente a medida que entran en servicio nuevos cables y se retiran de servicio los más antiguos". (Guerrier, 11/11/2021). La mayor concentración de cantidad y calidad de cables se ha registrado y se sigue registrando entre Estados Unidos y los países de Europa y de Asia Oriental.

Por otra parte, los Servidores Raíz del DNS ("root servers") son servicios críticos para el funcionamiento básico de Internet puesto que administran la zona raíz, es decir, la lista global de dominios de nivel superior la cual contiene: los dominios genéricos (.com, .org, .net), dominios de código de país (.uk, .ar, .br, .za) y dominios internacionalizados (ccTLD escritos en caracteres locales de ciertos países como diéresis, acentos o letras de otros alfabetos diferentes al alfabeto latino). Por tanto, estos servidores están en la raíz (en sentido figurado y literal) de toda la infraestructura de Internet. Sin ellos, la mayor parte del mundo en línea que conocemos y usamos hoy en día sería inaccesible (Jelen, 30/07/2021).

Originalmente, se contabilizaban 13 servidores raíces (diez de ellos ubicados en territorio de Estados Unidos y los tres restantes en Estocolmo, Amsterdam y Tokio). En los últimos años de la segunda década del siglo XXI, se ha sumado un clúster de servidores para cada uno de los raíces creando una red de cientos de servidores en todo el mundo los cuales

5 Los primeros cables submarinos estuvieron destinados al servicio telegráfico. A partir de la década de 1980 comenzaron a instalarse los cables de fibra óptica para telefonía, televisión e Internet. Los cables submarinos soportan las condiciones ambientales por 25 años y no amenazan el medio ambiente submarino.



utilizan el método de enrutamiento anycast⁶. Esta metodología busca ayudar a su descentralización geográfica y a garantizar la confiabilidad incluso si uno de los servidores raíz deja de estar disponible debido, por ejemplo, a una falla o a un ataque (Jelen, 30/07/2021). Como veremos posteriormente, la ubicación física de los servidores raíces han sido fuente de discusión entre algunos países teniendo en cuenta que constituyen la columna vertebral de Internet.

Ahora bien, las principales aristas de conflicto relacionadas con la Gobernanza de Internet radican en dirimir los roles políticos respecto de cómo se toman las decisiones sobre los recursos de la red, quiénes gobiernan, cómo lo hacen y de qué manera imponen y ejercen sus decisiones (Aspis, 2014:17).

Los actores del ecosistema de Gobernanza de Internet

Los actores del ecosistema de Gobernanza de Internet pueden dividirse en cuatro grupos principales (Aspis, 2014; Canabarro, 2018): 1. el sector académico y técnico (universidades, entidades como IANA -Internet Assigned Numbers Authority-), 2. el sector público (gobiernos nacionales, organizaciones internacionales gubernamentales), 3. el sector privado (fundamentalmente empresas) y 4. la sociedad civil (que incluye a las asociaciones civiles y a los usuarios).

En relación al **sector académico y técnico**, se observa que desde la década de 1970 hasta finales de la década de 1990, la Gobernanza de Internet se restringió a las actividades realizadas por un núcleo duro de científicos de universidades estadounidenses involucrados en el proyecto central que dio origen a la Internet global (Proyecto ARPANET), siempre bajo la supervisión de las agencias gubernamentales de Estados Unidos (Canabarro, 2018:77). En este contexto, se destaca el rol desempeñado por IANA, entidad que supervisa la asignación global de direcciones IP, sistemas autónomos, servidores raíz de nombres de dominio DNS y otros recursos relativos a los protocolos de Internet. En sus inicios, IANA fue administrada bajo la dirección de Jon Postel⁷ en el Instituto de Ciencias de la Información (ISI) de la Universidad del Sur de California (USC), en virtud de un contrato de dicho instituto con el Departamento de Defensa de Estados Unidos (Lucero, 2011: 55).

Con respecto al **sector público**, cabe referenciar en primer lugar el papel de los estados entre los cuales es insoslayable el rol del gobierno de Estados Unidos como país generador de esta innovación. En efecto,

⁶ Por medio del método de enrutamiento anycast, los dispositivos examinan los paquetes de datos recibidos (por ejemplo, se evalúa la información sobre el origen y el destino de un paquete). Se utilizan tablas especiales (tablas de enrutamiento) con directrices e información importante sobre los paquetes de datos y su enrutamiento. Si es posible, se elige la ruta más corta. En caso de errores o fallos en la red, se identifican rápidamente las alternativas para transportar los datos de forma eficaz (IONOS, digital guide, 27/10/2021).

⁷ Jon Postel fue un informático estadounidense que realizó contribuciones muy relevantes para el desarrollo de la Internet original, especialmente en todo lo relativo a la estandarización de la red y a la definición de protocolos.

desde 1998 Internet dejó de ser manejada por el Departamento de Defensa y pasó a estar regulada por, la Corporación para la Asignación de Nombres y Números de Internet (ICANN), creada durante el gobierno de Clinton y que absorbió también a IANA en su ámbito de acción. Aunque se trata de una organización sin fines de lucro de la sociedad civil, ICANN siguió operando bajo un contrato con el Departamento de Comercio de los Estados Unidos⁸ y con vínculos con el Departamento de Defensa de dicho país (Declaración conjunta Departamento de Estado de EEUU/ICANN, 2009). Es decir, su actuación estaba bajo la órbita del gobierno norteamericano, con sede en California. Por otra parte, en el marco de las organizaciones internacionales se destaca, en particular, la Unión Internacional de Telecomunicación (UIT), la cual fue creada en 1865. Posteriormente, fue incorporada como una agencia especializada de Naciones Unidas y, en la actualidad, se ocupa de la información y los problemas de las tecnologías de la comunicación. Tiene como principal objetivo asegurar la interoperabilidad de las redes de comunicaciones modernas de todos los países (sitio web UIT, 2022).

En cuanto al **sector privado**, sobresalen las empresas que ofrecen servicios de infraestructura (por ejemplo, compañías de nombre de dominio como Verisign o Educaseo), servicios de contenido en la red (como Google, Yahoo, Facebook, Instagram o Netflix), servidores raíz, operadores de red, proveedores de servicios, puntos de intercambio de internet, entre otros.

Por último, el agrupamiento en torno a la **sociedad civil** incluye, por un lado, una amplia gama de organizaciones civiles tales como DiploFoundation, IT for Change, cisIndia, Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, Glocom, entre otras (Aspis, 2018: 14). En este marco resulta importante aclarar que, desde octubre de 2016, el gobierno de Estados Unidos cedió el control a ICANN quien se convirtió entonces en la organización civil -coordinadora a nivel global de los DNS-, encargada de esta gestión de forma privada y sin influencia gubernamental estadounidense (Ibañez, 01/10/2016). Es importante aclarar que dicha decisión fue realizada a causa de las presiones de varios países de la comunidad internacional. El gobierno norteamericano, además, accedió a esta petición a condición de prohibir un eventual y futuro traspaso de la administración de los recursos de Internet de ICANN a Naciones Unidas (Aspis, 2014:21)⁹

Por otra parte, este cuarto grupo engloba también a todos los usuarios o internautas. Cabe señalar que para 2005 se alcanzaron los

⁸ La Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información (en inglés NTIA) de Estados Unidos, que formaba parte del Departamento de Comercio, es quien particularmente se ocupaba de la toma de decisiones junto con ICANN.

⁹ Desde miradas críticas, algunos analistas evalúan la renuncia voluntaria de Estados Unidos como parte de una estrategia de Washington para mantener su hegemonía, al poner la regulación de Internet en manos del sector privado estadounidense (Aspis, 2014: 21).



mil millones de suscriptores mientras que para inicios del 2020 la cifra ascendió hasta los 4.540 millones de usuarios, lo cual equivale al 56% de la población mundial (Spencer, 2021). De igual manera, tan sólo en los últimos cinco años, los usuarios de redes sociales pasaron de 2.300 millones en 2016 a 4.200 millones en 2020 (Soengas Pérez & Sixto García, 2020). Otro dato a subrayar es que, hoy en día, los gobiernos y líderes del 98% de los miembros de Naciones Unidas tienen cuentas oficiales en Twitter (Etcheverry, 24/04/2021). Ahora bien, desde un punto de vista demográfico, el entorno de Internet se fue volviendo rápidamente más internacional y menos occidental-céntrico. Y en 2012, el 66% de los usuarios de Internet vivían en el mundo no occidental. Según datos de 2022, mientras que Asia concentra el 53,6% de los usuarios, América del Norte detenta el 6,4% y Europa el 13,7%¹⁰ (sitio web Internet World Stats, 2022). En términos de países usuarios, China encabeza la lista, seguida por India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Rusia, Japón, Nigeria, México y Alemania, dentro de los diez primeros puestos (Statista, 2022). Cabe resaltar que el ranking incluye a cuatro de los cinco miembros de BRICS.

Los cuatro grupos hasta aquí descriptos estructuran un ecosistema de Gobernanza “cuyos distintos componentes son, sobre todo, entidades de carácter privado, con perfil técnico, de distintas jurisdicciones, pero con una sustancial concentración geográfica alrededor de la jurisdicción de los Estados Unidos” (Canabarro, 2018: 78-79). Como contrapartida, el constante crecimiento del número de usuarios a nivel mundial revela, como hemos visto, la necesidad de un tratamiento y una coordinación multilateral de Internet.

Una aproximación histórica a las negociaciones globales en materia de Internet

Desde una perspectiva de evolución histórica, el desarrollo institucional de la Gobernanza de Internet se puede dividir en tres grandes fases: una primera etapa marcada sobre todo por la experimentación y la difusión académica, en la que su gobernanza se restringió a comunidades epistémicas específicas; una segunda fase de explotación comercial y popularización del uso de Internet, en la que su gobernanza ganó contornos institucionales más definidos pero aún centrados en la jurisdicción de Estados Unidos; y una tercera fase de masificación que aumenta considerablemente la complejidad de la Gobernanza, ya pensada en términos globales (Canabarro, 2018: 84-85).

Concentrándonos en esta última fase, observamos que la Gobernanza Global de Internet comenzó a gestarse a inicios del 2000 cuando la UIT lanzó la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información,

¹⁰ África representa el 11,9%, América Latina y el Caribe 9,9%, Medio Oriente 3,9% y Oceanía 0,6% (sitio web Internet World Stats, 2022).

que tuvo dos encuentros: en 2003 (en Ginebra) y en 2005 (en Túnez), con el objeto de avanzar en torno a una agenda de temas vinculados al avance de la digitalización. Como resultado de esas deliberaciones en 2006 se decidió crear el Foro de Gobernanza de Internet como un espacio institucional ampliado diseñado para dar cabida a la discusión y la coordinación de las “distintas partes interesadas” en relación con todas aquellas cuestiones no cubiertas directamente por el régimen ya establecido por UIT.

Es importante señalar que si bien la Agenda de Túnez hacía referencia al desarrollo de asignación de nombres de dominio como un proceso político, el documento final excluyó menciones sobre el control raíz de Internet así como cuestiones inherentes a la coordinación y ejecución de funciones por parte de IANA. Esto se debió a presiones del Departamento de Estado y de Comercio de Estados Unidos. Lo mismo ocurrió con las discusiones inherentes a los derechos de propiedad intelectual, frente a lo cual los países europeos argumentaron que dicho tema debía ser tratado en foros especializados en la materia (Canabarro, 2018: 88).

En el período posterior a ambas cumbres ya mencionadas, hubo una constante presión por el papel privilegiado de Estados Unidos en la Gobernanza de Internet. En diciembre de 2012, se realizó en Dubai la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones de la UIT en la cual se discutió un nuevo Reglamento de Telecomunicaciones incluyendo nuevas disposiciones para que los estados puedan hacer valer su soberanía para regular los contenidos de Internet dentro de sus fronteras. Esta enmienda fue firmada por 89 países, incluyendo a Rusia, China y Sudáfrica. Como contracara, Estados Unidos se retiró en protesta a la resolución (Nocetti, 2015: 111).

Las negociaciones se volvieron aún más tensas a partir de 2013 al producirse las revelaciones de espionaje de Edward Snowden que dejaron en evidencia las acciones de vigilancia realizadas por el gobierno estadounidense¹¹ (posibilitadas por su rol protagónico en el manejo de la red) y que provocó una fuerte respuesta por parte de los países emergentes. Animados por el clima de protesta contra la vigilancia en línea ejercida por la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos así como el poder de control alcanzado por las empresas de herramientas y plataformas en línea con sede en dicho país (PayPal, Amazon, Twitter, Yahoo, Microsoft, entre otras); los países BRICS exhortaron por un modelo alternativo de gobernanza para preservar “Internet como un bien común global” y, por consiguiente, decidieron la creación de un grupo de trabajo BRICS dedicado exclusivamente a esta cuestión (VII Cumbre BRICS, Declaración de Ufa, 2015, punto 33).

Por otra parte, en los años posteriores, el tema fue también

¹¹ Muchos académicos y periodistas venían denunciando la amenaza a los derechos civiles que representaban los poderes ampliados de la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, fue debido al denunciante Edward Snowden que la organización se convirtió en el centro de un debate mundial al dejar al descubierto cómo dicha agencia espía a muchos países (Santoro y Borges, 2017: 2).



discutido en otro ámbito de negociación de creciente importancia global: el G-20. En la Cumbre de este grupo realizada en Antalya en 2015 se destacó que “vivimos en la era de la economía de Internet”. Al año siguiente, este asunto cobró especial importancia debido a que China, en su calidad de país anfitrión del G-20, enfatizó la trascendencia de la era digital. Finalmente, en la cumbre realizada bajo la presidencia alemana en 2017, se dio un fuerte impulso a la necesidad de garantizar la conectividad global y la infraestructura digital en los países menos desarrollados. No obstante, el tema fue progresivamente dejado de lado en las cumbres posteriores. La importancia de la digitalización se potenció producto del desenlace de la pandemia en 2020 pero no se registraron avances para implementar medidas al respecto (Nasurdi, 2022).

Hoy en día, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el ámbito multilateral en el que se debaten cuestiones específicamente vinculadas a la infraestructura sobre la que se estructura Internet¹². No obstante, es innegable que dicha Gobernanza sigue siendo también resultado de las regulaciones implementadas por los diferentes proveedores de productos y servicios de Internet por medio de términos de uso y condiciones, políticas de privacidad y otros instrumentos contractuales (Canabarro, 2018: 82). A ello se suma la normativa nacional de cada Estado definida por sus respectivos ordenamientos jurídicos. Por otra parte, varias organizaciones de la sociedad civil han resaltado los riesgos inherentes a la adopción de políticas para Internet sólo en el ámbito de las relaciones entre gobiernos nacionales, de forma no abierta, opaca y no participativa de los distintos sectores afectados, en detrimento de la multisectorialidad que venía guiando el desarrollo y la gobernanza de Internet hasta el momento.

En definitiva, ha quedado clara la imposibilidad de realizar cualquier discusión sobre Internet sin contar con la participación efectiva de los diversos sectores directa e indirectamente interesados y comprometidos en la gobernanza de la red la cual “se compone de múltiples dimensiones, tiene contornos imprecisos y está en constante transformación” (Canabarro, 2018: 83).

Las posiciones de los estados BRICS frente a la Gobernanza Global de Internet

Si bien es cierto que el entorno digital no posee un modelo de gobernabilidad definido, con el paso del tiempo se han articulado dos posturas frente al tema (Aspis, 2014; Lucero, 2011). Por una parte, una posición *desreguladora*, de orientación liberal la cual plantea que

¹² Cabe mencionar que en septiembre de 2022, la estadounidense Doreen Bogdan-Martin venció con 139 votos a su favor a un candidato rival ruso y se convirtió en la primera mujer al frente de la UIT. De esta manera, se convertirá en la nueva Secretaria General de dicha organización a partir del 2023 en reemplazo del chino Houlin Zhao, quien estuvo ocho años al frente del organismo (Ámbito, 29/09/2022).

los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales no deben inmiscuirse en la Gobernanza de Internet. Dentro de esta posición se alinea Estados Unidos. Esta posición propicia el llamado modelo “multistakeholder” o “de múltiples partes interesadas” en el que gobiernos, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales coexisten unas con otras en un esquema de relaciones no jerárquicas (enfoque de abajo hacia arriba).

Por otra parte, se presenta una postura intervencionista por la cual se sostiene que todos los actores involucrados deben trabajar juntos para construir una Gobernanza de Internet en el marco de Naciones Unidas y que el mismo debe ser multilateral, democrático y transparente. Esta posición otorga un rol más protagónico a los estados y es defendida por los gobiernos de Rusia, China y, en tiempos más recientes, también Brasil e India.

En este contexto, resulta significativo concentrarnos en las posiciones individuales de los estados miembros de BRICS puesto que si bien poseen lineamientos generales comunes, es posible encontrar ciertos matices en las posturas sostenidas individualmente.

Brasil: “rule maker” en la Gobernanza Global de Internet

La búsqueda de autonomía en el campo de la información es una aspiración de larga data en Brasil. En los años setenta y ochenta existió un fuerte impulso para la creación de una industria informática nacional lo cual condujo a importantes disputas comerciales con el mundo desarrollado, especialmente durante la Ronda Uruguay del GATT. Más tarde, en los años noventa, el gobierno brasileño creó el Comité Directivo para la regulación de Internet, entidad que tenía como principal propósito representar a Brasil ante la ICANN (Lucero, 2011).

La temática adquirió un nuevo vigor a partir de la llegada de Lula Da Silva al poder en 2003 con iniciativas tanto a nivel interno como externo. En el plano doméstico, los esfuerzos se concentraron en forjar una alianza para el logro del código abierto. Este cambio fue promovido tanto por activistas de la sociedad civil como por fuerzas internas del propio partido gobernante (*Partido dos Trabalhadores - PT*). El nombramiento del cantante y compositor Gilberto Gil como Ministro de Cultura del gobierno de Lula tuvo un relevante impacto en la discusión de los derechos de autor y en la libertad del uso de Internet tanto dentro del país como internacionalmente. Esto se debe a que Gil estaba profundamente influenciado por las ideas de Lawrence Lessig y el movimiento de Creative Commons¹³ (Santoro y Borges, 2017: 7).

Bajo estas nuevas ideas, el gobierno federal adoptó el software de código abierto para su burocracia y para el sistema público de educación,

¹³ Lawrence Lessig es un abogado y académico especializado en derecho informático, fundador del Centro para el Internet y la Sociedad en la Universidad de Stanford, y creador e impulsor de la iniciativa Creative Commons la cual busca compartir conocimiento sin el pago de licencias.



creando incentivos para la producción y mantenimiento de bases de código abierto dentro del país. Como era de esperar, hubo una feroz resistencia por parte de los grupos de interés que hasta ahora se habían beneficiado con la venta e instalación de software para el gobierno brasileño, especialmente Microsoft (Santoro y Borges, 2017: 6).

En el plano externo, la Gobernanza de Internet se convirtió en un tema de la agenda de la política exterior de Brasil, especialmente en Naciones Unidas, donde los diplomáticos y activistas brasileños trabajaron fuertemente presionando por una red neutral y para la creación de un Foro de Gobernanza de Internet amigable y abierto a la sociedad civil. En este sentido, Brasil también comenzó a presionar junto con otros países por una Gobernanza a cargo de la UIT, como se explicó anteriormente, agencia de Naciones Unidas, a pesar de la seria oposición del gobierno de Estados Unidos (Santoro y Borges, 2017: 2).

Ahora bien, a partir de la década del 2010 -ya bajo el gobierno de Dilma Rousseff-, Brasil se convirtió en un jugador importante en las discusiones globales de Gobernanza de Internet, particularmente en lo referido a normativas para regular la privacidad y la vigilancia digital. Este renovado protagonismo fue consecuencia de un hecho que significó un antes y un después en las negociaciones sobre entornos digitales. En efecto, las ya mencionadas revelaciones de Snowden de 2013 dejaron en evidencia cómo la National Security Agency (NSA) de Estados Unidos espió a muchos países, entre ellos, Brasil. Sin embargo, las consecuencias para la política brasileña fueron aún mayores que en otras naciones, debido a algunas circunstancias específicas¹⁴. Snowden mostró cómo la NSA espió a Petrobras, la compañía más grande de Brasil controlada por el Estado e, incluso, en el teléfono celular personal de la presidenta Dilma Rousseff así como en las comunicaciones con su gabinete (Santoro y Borges, 2017: 3).

La opinión nacional generalizada era que Brasil era una víctima y que el gobierno de Rousseff debía reaccionar, exigir disculpas y enfatizar que estas acciones eran inaceptables. Finalmente, Rousseff optó por una respuesta más moderada posponiendo (sin cancelar) el viaje oficial previsto a Estados Unidos y presentando una serie de propuestas tanto en el Congreso brasileño como en Naciones Unidas para tratar los temas relativos a la privacidad y la vigilancia por Internet.

De esta manera, las divulgaciones globales de la NSA estadounidense actuaron como un potente catalizador sobre Brasil (Santoro, 2013). En la apertura de la 68th reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Dilma Rousseff desarrolló un enfático discurso refiriéndose a este tema: "Enfrentamos, señor presidente, una situación de grave violación de los derechos humanos y de los derechos civiles, libertades de privacidad y

¹⁴ Glenn Greenwald -uno de los periodistas encargados de la divulgación de la información- había estado viviendo en Río de Janeiro durante varios años. En asociación con el multimedio O Globo, escribió una serie de artículos sobre la NSA en el periódico y apareció a menudo en el primetime de los programas televisivos del domingo, lo cual potenció el escándalo en Brasil (Santoro y Borges, 2017: 3).

captura de información confidencial relativa a actividades empresariales, y especialmente de falta de respeto a la soberanía nacional". Luego agregó: "las tecnologías de la información y telecomunicaciones no pueden ser el nuevo campo de batalla entre los estados. Ha llegado el momento de crear las condiciones para evitar que el ciberespacio se use como arma de guerra, a través de espionaje, sabotaje y ataques contra sistemas e infraestructura de otros países" (Rousseff, 2013).

Consecuentemente, el gobierno brasileño reiteró que: "las Naciones Unidas deben desempeñar un papel de liderazgo en el esfuerzo por regular la conducta de los estados con respecto a estas tecnologías" y presentó una serie de propuestas para el establecimiento de un marco civil multilateral para la gobernanza y el uso de Internet y para garantizar la protección efectiva de los datos que viajan a través de la web" (Rousseff, 2013).

Durante los años siguientes, el gobierno de Rousseff co-patrocinó dos resoluciones en la Asamblea General junto con otros países, especialmente Alemania, quien también había sido un objetivo de espionaje importante de la NSA. La Res. 69/166, sin nombrar a la NSA o al gobierno estadounidense, enfatizó que este tipo de vigilancia y la violación de la privacidad son amenazas a las libertades democráticas. Además, destacó que los estados y las empresas comerciales tienen la obligación de respetar y proteger los datos personales. La Res. 68/167, por su parte, menciona los metadatos, una especificación importante, ya que esta última suele no estar bien definida en las legislaciones nacionales (Santoro y Borges, 2017: 5).

Continuando con esta activa participación, Brasil fue sede de dos conferencias internacionales que nuclean a los principales movimientos de la sociedad civil involucrados en la Gobernanza de Internet: NET Mundial, realizada en abril de 2014 en São Paulo y el Forum de Gobernanza de Internet, que tuvo lugar en noviembre de 2015 en João Pessoa. La decisión de realizar estos encuentros en Brasil se tomó después del discurso de Rousseff en Naciones Unidas, en reconocimiento al rol de liderazgo que había asumido el país. Las dos reuniones congregaron a los actores más importantes en las luchas de Gobernanza de Internet: activistas de la sociedad civil, científicos, técnicos y académicos. En este contexto, el gobierno brasileño defendió un modelo de multistakeholder.

Es importante también destacar las medidas tomadas en el ámbito interno en el cual se destacó la aprobación del *Marco Civil da Internet*, una innovadora legislación doméstica que luego se convirtió en referencia internacional. Todas las acciones desarrolladas permitieron posicionar al gobierno brasileño como líder en la Gobernanza de Internet. No obstante, conforme los conflictos políticos internos se agudizaron (cristalizados en el juicio político a Dilma Rousseff y su salida del gobierno en 2016), estas políticas se desdibujaron e incluso, se intentó desandarlas. De hecho, la llegada del gobierno de Jair Bolsonaro provocó un tránsito



hacia una postura más intervencionista y soberanista de Brasil frente a la Gobernanza de Internet. En 2021, Bolsonaro propuso por decreto una modificación del *Marco civil da Internet* la cual fue duramente criticada por organizaciones de la sociedad civil y académicos brasileños¹⁵. El decreto fue rechazado por el senado brasileño el cual sostuvo que esta modificación contrariaba reglas constitucionales y generaba inseguridad jurídica, por lo que se dejó sin efecto (Observacom, 08/09/2021).

En suma, si bien el gobierno de Bolsonaro intentó sostener una postura más intervencionista frente a Internet, el fuerte activismo de la sociedad civil y académica nacional sigue propiciando un enfoque de multistakeholder.

Rusia: la defensa de una “internet soberana”

Desde sus inicios el gobierno de Putin defendió el concepto tradicional de soberanía y el principio de no intervención como un nodo central de su política hacia la Internet global. Como resultado, concibe el ciberespacio como un territorio con fronteras virtuales correspondientes a las fronteras físicas del Estado, y desea ver el mandato de sus leyes nacionales extendidas al espacio de Internet en lo que se ha dado en llamar “Westfalia digital”.

En este contexto, el gobierno de Moscú ha propiciado una participación activa de Rusia en la promoción de normas internacionales para guiar el comportamiento de los estados en el ciberespacio. Ello se debe a que Putin considera que Internet es indudablemente una herramienta de política exterior (Nocetti, 2015: 112).

Es importante notar que la postura de las autoridades rusas hacia Internet no ha sido totalmente homogénea. Diferentes grupos han promovido sus propias agendas y visiones de los objetivos rusos. Por un lado, se encuentra un sector identificado como las “palomas” o pioneros de Runet (*Russian internet*), el cual abarca principalmente a la comunidad técnica que introdujo Internet en Rusia en la década de 1990 y a las estructuras sin fines de lucro “que gobiernan” el segmento nacional, junto con empresarios de TI y usuarios activos de la “blogósfera”. Estos grupos

¹⁵ El nuevo texto propuesto por Bolsonaro establecía una lista taxativa de casos en los que las plataformas podrían interferir en las publicaciones de los usuarios o suspender o bloquear cuentas y contenidos sin orden judicial previa (Observacom, 08/09/2021).

ven Internet como un medio para más innovación y modernización económica, y creen que debe permanecer libre del control gubernamental. Este sector también incluye a algunos funcionarios del Ministerio de Telecomunicaciones y a algunos miembros dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente entre los diplomáticos más jóvenes. Por otro lado, se halla un *sector duro*, el cual comprende al Consejo de Seguridad de la Federación, el Fiscal General, el Ministerio de Asuntos Interiores, el Servicio Federal de Seguridad y figuras políticas del partido dominante “Rusia Unida”. Este grupo ha contribuido a la introducción y difusión de un enfoque de Internet basado en la seguridad, que favorezca el aumento del seguimiento y mayor regulación por parte de las fuerzas del orden (Nocetti, 2015: 114-115).

Como una medida importante patrocinada por Rusia, cabe mencionar la obtención por parte de ICANN del derecho a utilizar en Internet escrituras no romanas. De esta manera, en 2010 Rusia logró el lanzamiento de un nombre de dominio cirílico, que puso fin al monopolio de los caracteres latinos en Internet. Cabe aclarar que Rusia no fue la única beneficiada ya que el acuerdo también se aplica al árabe, chino, hebreo, y caracteres japoneses y coreanos. En suma, Moscú contribuyó significativamente a resolver el problema de la alfabetización en Internet para usuarios que no dominan el uso de la escritura latina (Agencia Emol, 16/11/2010).

El recrudecimiento de la postura soberanista rusa frente a la Gobernanza global de Internet se originó en 2011-2012, frente al temor de que el llamado a los levantamientos de la Primavera Árabe pudiera repetirse en Rusia. El uso de tecnologías digitales como Twitter, YouTube y Facebook, en los procesos revolucionarios en Túnez, Libia y Egipto, alertaron a las autoridades rusas. En consecuencia, el gobierno de Putin comenzó un exhaustivo monitoreo sobre el impacto político del uso de tecnologías digitales (Nocetti, 2015; Epifanova, 2020). Como contrapartida, en las elecciones parlamentarias de 2011 y en las presidenciales de 2012, Alexei Navalny¹⁶, principal líder de la oposición aprovechó al máximo las herramientas digitales para denunciar al gobierno de Putin.

¹⁶ Cabe aclarar que hoy en día Alexei Navalny se encuentra encarcelado cumpliendo una condena de 9 años de prisión. El juicio es considerado como un fraude por numerosos países.



A nivel nacional, por lo tanto, Internet comenzó a ser percibido cada vez más como una amenaza para los líderes rusos, que buscaron imponer una regulación estricta sobre la infraestructura de Internet y las redes. Internet es visto como políticamente disruptivo porque permite a los ciudadanos eludir los medios de comunicación “tradicionales” controlados por el gobierno, sobre todo la televisión.

Con el regreso de Putin al poder en 2012, se sancionaron nuevas leyes. En primer lugar, se creó un “Registro único de sitios web prohibidos”. Discursivamente se sostuvo que buscaba prohibir aquellos portales que contienen pornografía infantil, promoción de instrucciones sobre abuso y producción de drogas, y promoción del suicidio. Sin embargo, miradas detractoras creen que las nuevas medidas facilitaban el bloqueo de servicios particulares y cada vez más populares, como Skype o Facebook. De hecho, desde el gobierno se asegura que las políticas de privacidad adoptadas por empresas transnacionales como Google, Facebook, Twitter y otros representan una amenaza para la soberanía digital de Rusia, y en consecuencia para la seguridad nacional.

En el ya mencionado encuentro de NET mundial realizado en Brasil en 2014, Rusia claramente se sintió incómoda en un grupo de “múltiples partes interesadas”. La delegación rusa se negó a firmar el documento final, junto con Cuba e India, alegando que no era vinculante internacionalmente y que “las reglas se cambiaron antes de la reunión y se ignoraron las contribuciones de Rusia” (Nossetti, 2015: 128).

Hacia 2019, el régimen de Putin introdujo nuevas regulaciones tendientes a una gestión centralizada de Internet dentro de sus fronteras para evitar “amenazas externas” (Epifanova, 2020: 2). De esta manera, se agudizó el interés ruso en torno a la localización de los datos. En este sentido, varios miembros de ambas Cámaras del Parlamento sugirieron que todos los servidores en los que se almacenaban los datos personales de los ciudadanos rusos debían estar ubicados en Rusia. Se inició, además, una campaña de medios para llevar las plataformas de la web global bajo jurisdicción rusa, ya sea requiriendo que sean accesibles en Rusia por la extensión de dominio .ru, u obligándolos a alojarse en Rusia (Nossetti, 2015: 114).

Para algunos, este enfoque está íntimamente conectado con el autoritarismo inherente a la naturaleza del régimen de Putin, continuando con un hábito de amordazar voces disidentes por cualquier medio actualmente disponible. Para otros, la estrategia es atribuible al hecho de que Rusia es un Estado-nación relativamente joven todavía inseguro acerca de su soberanía y, por lo tanto, está más fuertemente comprometido con una visión hacia atrás, es decir, con un enfoque soberanista de la Gobernanza de Internet (Nossetti, 2015: 119). Lo cierto es que Rusia promueve un sistema de supervisión internacional y, con este fin, Moscú ha trabajado en pos de sus marcos conceptuales en diversas

organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas y en foros regionales como la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) y la agrupación BRICS para promover su enfoque más centralizado y de arriba hacia abajo en la gobernanza de Internet entre países simpatizantes.

Finalmente, el desencadenamiento de la guerra ruso ucraniana a inicios de 2022 profundizó la fragmentación de la red global y la instauración de una soberanía digital rusa. En efecto, Netflix suspendió sus servicios en el país, Facebook y Twitter fueron parcialmente bloqueadas y empresas como Apple, Samsung, Microsoft, Oracle y Cisco, entre otras, dieron un paso atrás o se retiraron por completo de territorio ruso. El gobierno ucraniano, por su parte, presionó a los proveedores de servicios de Internet para que corten el acceso en Rusia y funcionarios de Ucrania solicitaron a ICANN que suspendiera el ruso: ".ru". La organización sin fines de lucro, sin embargo, se ha resistido a estas peticiones (Perozo, 03/03/2022).

A decir verdad, este aislacionismo digital ha sido funcional a los intereses de Putin puesto que le ha permitido reprimir aún más a la disidencia y a toda información que no siga la línea del gobierno. En virtud de una ley de 2022, los periodistas, operadores de sitios web y otras personas se arriesgan a 15 años de prisión por publicar "información errónea" sobre la guerra en Ucrania (Satariano y Hopkins, 11/03/2022).

India: el “estado cambiante”, también en la Gobernanza de Internet

En primer lugar, es importante destacar que la difusión del uso de Internet en India ha sido extraordinaria. De 5 millones de usuarios en 2000, superó en los últimos años los 200 millones. Esto convierte a la India en el tercer país más grande de usuarios de Internet, después de China y Estados Unidos.

La mayoría de los analistas coincide en definir la posición india frente a la Gobernanza Global de Internet apelando a la idea de “confusión”, “gama de intereses contrapuestos” e “inconsistencias” (Murthy, 2017; Abraham et Al, 2018). Pese al intenso rol jugado por las ONGs en India, el gobierno ha adoptado en relación a la regulación de Internet una posición centrada en el Estado lo cual ha desconcertado a los observadores internacionales.

Es interesante notar que en la Declaración de Brasilia de 2003, en el marco de la alianza trilateral IBSA, el gobierno de India junto con el de Brasil y Sudáfrica, apoyó un enfoque de *multistakeholder*, con la participación del sector privado y de la sociedad civil (Abraham et Al, 2018: 3).

Sin embargo para el año 2011, en las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el gobierno de India -bajo la conducción del Ministerio de Asuntos Exteriores -propuso la constitución de un Comité



sobre Políticas relacionadas con Internet (CIRP) el cual sólo comprendía la membresía estatal con funciones meramente consultivas para el sector privado y la sociedad civil. En otros términos, India consideró que en la política pública global relacionada con Internet, la implementación, la aplicación y la autoridad final en la toma de decisiones debe recaer en los gobiernos. Del mismo modo, India se sumó activamente, junto con otros emergentes, a la promoción de un modelo de Gobernanza de Internet que contemple un papel protagónico para la UIT y para las Naciones Unidas (Murthy, 2017).

Frente a ello, la sociedad civil mundial y otras partes interesadas criticaron el comportamiento de New Delhi aduciendo razones tales como la falta de continuidad y coherencia en sus políticas y por mantener posiciones que se superponen con las de los estados autoritarios (Abraham et Al, 2018: 2).

Ahorabien, en la 7º reunión del Foro de Gobernanza de Internet (IGF), el entonces Ministro de Comunicaciones y Tecnologías de la Información indio, Kapil Sibal, apoyó expresamente el enfoque *multistakeholder*. Esta postura representó un cambio radical de la perspectiva defendida por el Ministerio de Asuntos Exteriores en la Asamblea General de Naciones Unidas. Está claro, entonces, que ambos ministerios nacionales han tenido posiciones distintas sobre la Gobernanza de Internet.

En ocasión de la ya mencionada Conferencia Mundial de Telecomunicaciones de la UIT realizada en Dubai en 2012, las ambigüedades indias se agudizaron. Por un lado, New Delhi abogó por una mayor regulación interestatal de Internet pero, por otra parte, defendió enfáticamente la idea de que la seguridad nacional no podía convertirse en una excusa para implementar un “interruptor de apagado de Internet” (Abraham et al, 2018: 8). Esta posición la alejó de posturas como las del gobierno de Rusia. Finalmente, India terminó no adhiriendo a la enmienda propuesta lo cual potenció su catalogación por parte de las restantes delegaciones nacionales como “estado cambiante” (“swing state”) (Abraham et al, 2018: 9).

En todo momento, la principal preocupación del Ministerio de Asuntos Exteriores de India era el dominio del gobierno de Estados Unidos en el ecosistema de Gobernanza de Internet. Este temor se profundizó al darse a conocer las revelaciones sobre las violaciones a las normas de privacidad cometidas por las agencias de inteligencia estadounidenses en 2013.

Como consecuencia de estos últimos acontecimientos, un año después en la Cumbre de NetMundial en São Paulo, la delegación india hizo un llamado a un “cambio transformador del Internet de hoy al ‘Equinet’ del mañana” con el objeto de poner fin a la brecha digital existente. Asimismo, hizo hincapié en que la gestión de Internet debía ser “multilateral, transparente y democrática”. En este mismo sentido, India reiteró que “aunque la gestión de Internet debe involucrar a

todas las partes interesadas y organizaciones intergubernamentales e internacionales pertinentes, la autoridad para las cuestiones de política pública relacionadas con Internet debe recaer en los estados soberanos" (Murthy, 2017: 10).

En función de su compromiso democrático, el gobierno de India respaldó también la noción de derechos humanos en línea, argumentando que "los mismos derechos que las personas tienen fuera de línea también deben protegerse en línea, en particular, la libertad de expresión que debe ser garantizada independientemente de las fronteras y de acuerdo al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos" (Murthy, 2017:11). La Gobernanza de Internet también debe ser sensible a las culturas de todas las naciones trabajándose con seriedad hacia la multilingüización de Internet en áreas que incluyan nombres de dominio, direcciones de correo electrónico, entre otros.

Finalmente, en la 9º y 10º reunión del Foro de Gobernanza de Internet (IGF), realizadas en Estambul y en João Pessoa en 2014 y 2015, la postura del Departamento de Comunicaciones y Tecnologías de la Información de India se modificó a favor de un apoyo más matizado y restringido del enfoque *multistakeholder*. En este sentido, por ejemplo, la seguridad cibernetica fue identificada como una "arena donde sin duda será necesario consultar a todas las partes interesadas, pero en última instancia, la acción recae en los gobiernos nacionales". De este modo, se acercaron posiciones con lo tradicionalmente sostenido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de India.

En suma, las posturas asumidas por India en la Gobernanza global de Internet han implicado ambigüedades, marchas y contramarchas. Muchos observadores, especialmente desde Occidente, se han mostrado desconcertados al ver que India, pese a ser una sociedad democrática y abierta, no apoya el modelo *multistakeholder*. No obstante, India se inclina a favor de un mecanismo multilateral conducido por los estados, ya sea dentro o fuera del ámbito de Naciones Unidas. En rigor, se trata de un enfoque que se encuentra en algún punto entre el multilateralismo y el *multistakeholderismo*, lo que podría definirse como un "multilateralismo matizado" (Abraham et al, 2018: 22). De este modo, el gobierno indio ha apoyado un modelo en el que se consulta a una multitud de partes interesadas en la formulación de políticas pero no se los involucra en su implementación y ejecución. Cuestiones particulares como la ciberseguridad, la protección de los niños en línea y la gestión de los recursos claves de Internet están a cargo de los gobiernos. Por lo tanto, esta forma híbrida de Gobernanza de Internet constituye un modelo distintivo de India, que por momentos se acerca al de Rusia y China pero al mismo tiempo toma distancia en otros aspectos.

Sudáfrica: el objetivo es superar la brecha digital

Desde la finalización del régimen del apartheid en Sudáfrica en 1994, el tema de la “Sociedad de la información” surgió regularmente en discursos y debates políticos de alto nivel, por parte de funcionarios del gabinete nacional, del presidente Nelson Mandela y de su vicepresidente Thabo Mbeki. Las tecnologías de la información y comunicación (TICs) se conceptualizaron frecuentemente como un medio para salvar la brecha tecnológica existente, atraer inversión extranjera y, en general, como una fuerza positiva para el cambio social (Darch, Adams & Yu, 2018: 279).

Particularmente, el acceso universal a este nuevo servicio fue central en estas discusiones, ya que había mucha preocupación por la brecha digital. Dicho acceso universal se concibió principalmente como acceso a teléfonos: teléfonos fijos, en primera instancia, y teléfonos móviles, posteriormente. Los servicios comerciales de Internet se lanzaron en Sudáfrica en 1994 pero su crecimiento fue de corta duración, ya que sólo era accesible para quienes operaban en los sectores económicos más privilegiados. Telkom, el operador nacional de telefonía fija que fue privatizado en 1997, recibió exclusivamente un mandato ambicioso para la instalación de líneas telefónicas especialmente en zonas desfavorecidas. Sin embargo, en pocos años, muchas líneas fueron dadas de baja por falta de pago (Darch, Adams & Yu, 2018: 280).

En 2005, el gobierno estableció un nuevo regulador de la red: la Autoridad Independiente de Comunicaciones de Sudáfrica (ICASA) con el mandato de convertir todas las licencias de TICs existentes en un nuevo acuerdo competitivo. No obstante, el mercado ya estaba dominado por las grandes compañías.

Un hito de los últimos años en la evolución del tratamiento del tema en Sudáfrica está dado por el Libro Blanco de la Política Nacional Integrada de TIC, el cual se publicó el 28 de septiembre de 2016, con el objetivo de lograr una reconfiguración del marco normativo y de políticas internas para las TIC. De allí se desprenden muchas ideas del enfoque defendido por el gobierno sudafricano. En primer lugar, se considera a Internet como un bien común y un derecho básico. En segunda instancia, se reconoce la limitada competencia en el mercado así como la necesidad de intervención estatal. Cabe subrayar que frases como “interés público”, “apertura”, “igualdad de participación”, “inclusivo”, “acceso universal” y “libertad de expresión” impregnán todo el documento (Darch, Adams & Yu, 2018: 282-283).

Ahora bien en los ámbitos de actuación externa, los primeros posicionamientos sudafricanos frente al tema ocurrieron, como se mencionó anteriormente, en el marco de IBSA: en 2003, por medio de la Declaración de Brasilia, con la cual se apoyó el enfoque de “múltiples partes interesadas”; y en 2011, en las sesiones de la Asamblea General, durante las cuales se exhortó sobre la urgencia de establecer un organismo adecuado dentro del sistema de Naciones Unidas para “coordinar y desarrollar

políticas públicas globales coherentes e integradas relacionadas con Internet" (Murthy, 2017: 9). En este mismo sentido, en la ya señalada Conferencia de Dubai de la UIT de 2012, Sudáfrica fue parte del grupo que defendió la necesidad de un nuevo Reglamento de Telecomunicaciones (con la oposición de Estados Unidos).

Por tanto, en una posición muy similar a lo sucedido en el caso de India, el gobierno sudafricano ha sostenido una política con altos y bajos y con ciertas miradas que muchas veces entran en contradicción entre sí.

El Libro Blanco de 2016 reconoce que la mayor parte de los gobiernos tienen una "influencia limitada en la Internet global" puesto que la Gobernanza global de Internet está subyugada por "empresas privadas predominantemente estadounidenses o del hemisferio Norte que dominan la toma de decisiones" (Darch, Adams & Yu, 2018: 284). Frente a ello, se proponen una serie de principios rectores entre los cuales se destaca que Internet debe seguir siendo una red global unificada que sea estable, segura, resistente, digna de confianza, y accesible a los usuarios de todo el mundo. Es además, necesario reforzar un enfoque multilateral de la Gobernanza de Internet en consonancia con los principios establecidos por las Naciones Unidas. Por otra parte, se subraya que los acuerdos de Gobernanza de Internet deben respetar y promover la diversidad cultural y lingüística y que los usuarios deben tener los mismos derechos en línea que fuera de línea. Con estos dos últimos puntos, el gobierno reafirma el componente democrático como un valor a considerar.

Sin embargo, en 2016 Sudáfrica se unió a China, India, Indonesia, Rusia y Arabia Saudita para votar en contra de la resolución del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que establece que los derechos fuera de línea también deben respetarse en línea. En dicha ocasión, el delegado sudafricano afirmó que: "Si bien la Constitución del país garantiza "el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión, la incitación al odio es también una problemática preocupante en el contexto del racismo y su criminalización". Luego añadió que "el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión no es absoluto y conlleva con él deberes y responsabilidades para los titulares de esos derechos. Por estas razones, "tenemos serias reservas con los intentos de equiparar el ejercicio en línea y fuera de línea al derecho a la libertad de opinión y de expresión" (Darch, Adams & Yu, 2018: 288).

En definitiva, este tipo de contradicciones sugieren una falta de claridad por parte del Estado sudafricano en materia de Gobernanza de Internet pero que en el último tiempo parece acercarla (al menos al gobierno) a enfoques más afines a los restantes miembros de BRICS con una preocupación centrada en la ciberseguridad.

Un mundo...:una Internet?

Hoy en día, la página web de ICANN nos da la bienvenida



a su portal con el siguiente eslogan: “un mundo, una Internet”. No obstante, los líderes de las potencias tradicionales, por una lado, y de los mandatarios de los BRICS, por el otro, “are sitting obviously in different corners of borderless cyberspace and look at the challenges of the digital world through different lenses” (Kleinwächter, 2022). Es decir, tanto los emergentes como los poderes establecidos están lidiando con los mismos problemas globales pero moviéndose en direcciones opuestas.

Más aún, los propios miembros de este quinteto tampoco poseen criterios uniformes o sus posiciones cambian de un año a otro o de un ámbito de negociación a otro. En otros términos, las estrategias políticas establecidas intra y extra BRICS no sólo son un reflejo de las tensiones existentes, sino también de la superposición imperante entre distintos foros internacionales como ICANN, IBSA, la UIT, Cumbre Mundial de sobre la Sociedad de la Información (CMSI), Foro de Gobernanza de Internet, NET Mundial, el G20 o el propio Foro BRICS, entre otros. Todos ellos deben entenderse como parte de un panorama más amplio de negociaciones internacionales que conjuntamente dan forma a la Gobernanza Global de Internet.

Ahora bien, pese a ciertas diferencias internas y distintos matices, la resistencia al dominio estadounidense en la red global sigue siendo una preocupación compartida por todos los miembros de BRICS, así como el apoyo al papel de Naciones Unidas como un lugar deseable para la articulación política. Más allá de ese basamento común, el gobierno de Brasil sigue defendiendo un enfoque multistakeholder, mientras que Rusia defiende un modelo centrado en la seguridad y el control por parte del Estado. India y Sudáfrica, finalmente, han sostenido sobre este tema retóricas ambiguas y contradictorias.

Lo cierto es que en los últimos años todo el ecosistema de Gobernanza de Internet se ha complejizado con un rápido crecimiento en el que predominan las controversias políticas, económicas, culturales, sociales e ideológicas, tanto entre los gobiernos como entre los actores no estatales, creando por momentos, un ambiente hostil y de confrontación.

A principios de la década de 2020, el debate adquirió un nuevo giro: problemas relacionados con Internet, como la economía digital, el ciberespacio, el delito cibernético, las noticias falsas, los discursos de odio, la violación de derechos humanos en línea y el auge del autoritarismo digital, son ahora una prioridad máxima en la agenda de la política mundial.

La Gobernanza de Internet, además, se ha planteado como uno de los desafíos más importantes en una época post-COVID. La pandemia de coronavirus dejó en claro que la protección del núcleo público técnico de Internet redundaba en interés de todas las partes, independientemente de sus prioridades políticas. Sin embargo, no se debe pasar por alto el hecho de que el núcleo público de Internet puede también convertirse en objeto

de conflictos geopolíticos (como está ocurriendo en Ucrania), por ejemplo, a través del desarrollo de Estándares de Internet nuevos e incompatibles (Nueva IP).

Por el momento, todas las miradas están puestas en la próxima Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) planeada para 2025 a fin de dilucidar cuáles serán los siguientes pasos. No está claro hasta qué punto nuevos términos como “gobernanza tecnológica”, “gobernanza de datos”, “cibergobernanza”, “gobernanza digital” o “cooperación digital” son idénticas a la definición de Gobernanza Global de Internet acuñada en 2005 en Túnez.

Las últimas aproximaciones teóricas parecen empezar a diferenciar entre una “Gobernanza de Internet”, dedicada sobre todo a la infraestructura física y una “Gobernanza de datos” que incluye otra gama de cuestiones vinculadas al contenido virtual, a la Internet de las cosas y a la inteligencia artificial en el marco de lo que se conoce como la Revolución 4.0 en la cual China ha comenzado a ser un jugador clave y lo cual será tema de análisis del siguiente capítulo de este libro.

Referencias bibliográficas

- Abraham, S., Batra, M., Hariharan, G., Barooah, S., Bopanna, Akriti (2018) “India’s contribution to Internet Governance debates”, NLUJD Student Law Journal, 5, National Law University, Delhi Press, New Delhi.
- Aspis, A. (2014) “La gobernanza de internet y la nueva agenda mundial de los recursos tecnológicos”, 14º Simposio Argentino de Informática y Derecho, SID, Buenos Aires.
- BRICS (2015) VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Ufa, Rusia. http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html
- Canabarro, D. (2018) “Governança Global da Internet: Aspectos Conceituais, Questões da Agenda Contemporânea e Prospectos para o Estudo do Tema”, en Oppermann, D. (Ed.) Internet Governance in the Global South. History, Theory, and Contemporary Debates, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI), São Paulo: Universidade de São Paulo (USP).
- Darch C., Adams, R. & Yu, K. (2018) “Deconstructing the Paradoxes of South Africa’s Emerging Discourse and Framework on ICTs and Internet Governance” en Oppermann, D. (Ed.) Internet Governance in the Global South. History, Theory, and Contemporary Debates, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI), São Paulo: Universidade de São Paulo (USP).
- Departamento de Estado de EEUU/ICANN (2009) Declaración conjunta, Los Ángeles. <https://www.icann.org/resources/pages/>

- affirmation-of-commitments-2009-09-30-es
"Dominios web con caracteres no latinos llegan a Internet" (16/11/2010)
Agencia Emol, Santiago de Chile.
[https://www.emol.com/noticias/tecnologia/2009/11/16/385118/
dominios-web-con-caracteres-no-latinos-llegan-a-internet.html](https://www.emol.com/noticias/tecnologia/2009/11/16/385118/dominios-web-con-caracteres-no-latinos-llegan-a-internet.html)
- Epifanova, A. (2020) "Deciphering Russia's Sovereign Internet Law. Tightening Control and Accelerating the Splinternet", DGAP Analysis, German Council on Foreign Relations, nº 2, Berlín.
- Etcheverry, M.P. (24/04/2021) "Twitter. Un arma de doble filo para la salud de las democracias", diario La Nación, Buenos Aires. <https://www.lanacion.com.ar/ideas/twitter-un-arma-de-doble-filo-para-la-salud-de-las-democracias-nid24042021/>
- Guerrier, M. (11/11/2021) "Internet viaja a través de 426 cables submarinos alrededor del mundo", Telam digital, sección Sociedad. <https://www.telam.com.ar/notas/202111/574427-internet-viaja-a-traves-de-426-cables-submarinos-alrededor-del-mundo.html>
- ICANN (2022) Corporación para la Asignación de Nombres y Números de Internet, Los Ángeles. <https://www.icann.org/es>
- Internet World Stats (2022) <https://www.internetworkworldstats.com/stats.htm>
- Ibañez, A. (01/10/2016) "El sistema de nombres de Internet sale de la esfera de influencia de EEUU", diario El País, Madrid. https://elpais.com/tecnologia/2016/09/29/actualidad/1475159737_880564.html
- IONOS (27/10/2021) "Anycast: esquema de enrutamiento para redes flexibles y estables", digital guide, Madrid. <https://www.ionos.es/digitalguide/servidores/know-how/anycast/>
- Jelen, S. (30/07/2021) "DNS Root Servers: What Are They and Are There Really Only 13?", Security Trials, Los Ángeles. <https://securitytrails.com/blog/dns-root-servers>
- Lucero, E. (2011) Governança da Internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática, Brasilia: Ed. FUNAG.
- Murthy, C.S (2017) "India and Issues in Global Governance with Reference to Internet Governance", International Studies, 51, New Delhi: Jawaharlal Nehru University, SAGE Publications.
- Naciones Unidas (2005) "Report of the Working Group on Internet Governance", Château de Bossey, Suiza.
- Nasurdi, V. (2022) La brecha Norte-Sur ante la digitalización de la Economía: Análisis de su tratamiento en el G20 (2017 - 2020), tesis de grado, Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario.
- Nocetti, J. (2015) "Contest and conquest: Russia and global internet governance", International Affairs, 91(1), pp. 111-130, Oxford, UK: The Royal Institute of International Affairs.

- Observacom (08/09/2021) "Bolsonaro modifica el Marco Civil da Internet en medio de una escalada de amenazas a la democracia", Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia, Montevideo. <https://www.observacom.org/bolsonaro-modifica-el-marco-civil-da-internet-en-medio-de-una-escalada-de-amenazas-a-la-democracia/>
- "ONU: una mujer estadounidense estará al frente de la agencia de telecomunicaciones" (29/09/2022), Ámbito, sección Mundo. <https://www.ambito.com/mundo/onu-una-mujer-estadounidense-estara-al-frente-la-agencia-telecomunicaciones-n5547295>
- Perozo, K. (03/03/2022) "Ucrania quiere sacar a Rusia de la Internet, revocando sus dominios", Metro Ecuador.
- Rousseff, D. (2013) "Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the opening of the general debate of the 68th session of the United Nations General Assembly" https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/BR_en.pdf
- Santoro, M. y Borges, B. (2017) "Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance", Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 60 (1), Brasilia.
- Satario, A. & Hopkins, V. (11/03/2022) "Esta medida solo ayuda al Kremlin: Rusia está aislada digitalmente", The New York Times, New York. <https://www.nytimes.com/es/2022/03/11/espanol/rusia-ucrania-internet.html>
- Soengas Pérez, X. & Sixto García, J. (2020) La comunicación en una sociedad hiperconectada: nuevas estrategias del periodismo en Romero, L. & Rivera, D. (Eds) La comunicación en el escenario digital, Pearson Educación, Perú.
- Spencer, J. (2021) "2022 Internet Stats: The State of the Internet Report", Cumbria. <https://makeawebsitehub.com/internet-stats/>
- Statista (2022) "Countries with the largest digital populations in the world as of January 2022", Hamburgo. <https://www.statista.com/statistics/262966/number-of-internet-users-in-selected-countries/>
- UIT (2022) Unión Internacional de Telecomunicaciones, Ginebra. <https://www.itu.int/es>

Capítulo 3



China en el marco de la Revolución 4.0: aspiraciones de liderazgo tecnológico

Dra. Agustina Marchetti

Desde la segunda década del siglo XXI, la Revolución 4.0 orientó en múltiples dimensiones las políticas asociadas a la industria, la ciencia y la tecnología de los estados en el sistema internacional. Esto se observó principalmente entre las grandes potencias, pero también entre las potencias emergentes. Los estados miembros de BRICS, no escapan a esta dinámica y han tenido que sortear una serie de desafíos para poder embarcarse en esta carrera por la modernización.

El presente capítulo, se concentra en el análisis del rol de la República Popular China en el marco de la Revolución 4.0, entendiéndola como una nueva manera de producir mediante la adopción de tecnologías 4.0, es decir de soluciones enfocadas en la interconectividad, la automatización y los datos en tiempo real (Ministerio de Economía Argentina, 2022).

En este sentido, es de gran relevancia identificar todas aquellas políticas y programas diseñados por el país asiático, para alcanzar el mejor posicionamiento posible en la dimensión tecnológica. Entre ellos, la Ruta de la seda digital funciona como brújula para China en la geopolítica de la tecnología.

Caracterizada por la planificación a largo plazo, la República Popular China viene trabajando en materia de ciencia y tecnología desde el siglo pasado. No obstante en el siglo XXI se observó una proliferación de planes y políticas de fomento de la ciencia y la tecnología como herramienta para el desarrollo del país.

En términos de Bremmer (2021), el *technopolar moment* por el que atraviesa el sistema internacional, permea transversalmente la lucha por el liderazgo global en la que Estados Unidos y China son los protagonistas.

Frente a esto, cabe preguntarse *¿cuál es el rol de la República Popular China en el marco de la Revolución 4.0? ¿Qué lugar ocupa la Ruta de la seda digital en los planes de la República Popular China? ¿Qué políticas y programas implementó China para posicionarse internacionalmente en materia tecnológica en el siglo XXI?* En este sentido, se analizan en primer lugar los antecedentes en materia de ciencia y tecnología del siglo XX, para luego describir los programas y políticas implementadas por el gobierno de la República Popular China en el siglo XXI que le permitieron mejorar su posicionamiento internacional en materia tecnológica. Entre ellos se destacan: 1. Ruta de la seda digital, 2. *Made in China 2025*, 3. *Internet plus*



2015. A continuación se realiza un breve racconto de los antecedentes del siglo XX, para luego abordar las tres iniciativas mencionadas con mayor detalle.

Desde Deng Xiaoping hasta Xi Jinping: la ciencia y la tecnología como primera fuerza productiva

A los efectos de comprender la política de Ciencia y Tecnología del gobierno de China, es necesario hacer un pequeño repaso de las últimas décadas para luego adentrarnos en el siglo XXI, con una idea sólida de cómo fue el proceso a partir del cual el país se fue consolidando en la dimensión tecnológica. Si bien se pueden identificar algunos antecedentes en la materia, el punto de partida fue la oficialización de las “Cuatro Grandes Modernizaciones” de la mano de Deng Xiaoping en 1978, una de las cuales era la “Ciencia y la Tecnología”. Después de las reformas del año 1978, China continuó guiando su crecimiento a través de la planificación estatal y adoptó la Estrategia Nacional de Modernización: sustentar el desarrollo con ciencia, tecnología y educación (Haro Sly, 2019).

El líder chino en ese entonces sostuvo que la “Ciencia y la Tecnología eran la primera fuerza productiva”, iniciando un proceso de modernización a través de múltiples programas con el objetivo de promoverla en todo el país. Entre 1978 y 2006 se crearon siete planes quinquenales y decenales para propiciar el desarrollo científico tecnológico de China. En ese período, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST) incluía 11 departamentos y 15 dependencias afiliadas, principalmente centros e institutos de investigación. La Comisión de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional (CCTIDN) estaba conformada por 15 departamentos (Cornejo y Gonzales García, 2009).

Por otra parte y en relación a los programas especiales para el fomento y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, se destaca en primer lugar, de la mano de Deng Xiaoping, el “*Plan Nacional de Quince Años para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología 1986-2000 - Programa 863*” que pretendió desarrollar la *High Tech* nacional¹.

¹Tras el liderazgo de Deng Xiaoping asume Jiang Zemin (1993-2003), quien fue un eficaz continuador de la obra de Deng. Se mantuvo muchos años como líder del partido, presidente de la República y presidente de las Comisiones Militares del partido y del Estado. Tras su gobierno, Hu Jintao (2003-2013) se hizo cargo oficialmente de las tres instituciones de la República Popular de China convirtiéndose en el líder supremo del país asiático. Tanto Jiang Zemin como Hu Jintao correspondieron a la tercera y cuarta generación de líderes (Rosales, 2020).



El mismo fue elaborado a partir de una serie de lineamientos con objetivos concretos, a saber: el incremento de la capacidad de innovación en los sectores de alta tecnología, sobre todo la estratégica; la creación de una base tecnológica para la construcción de infraestructura de la información, tecnologías biológicas, agrícolas, farmacéuticas, de nuevos materiales y tecnologías avanzadas para la protección del ambiente, los recursos naturales y la energía renovable. Además, promovieron la aplicación de tecnología avanzada en el sector agrícola, la elaboración de nuevos materiales, la automatización, la energía y los recursos y ambientes tecnológicos. Por último, se intentó promover la innovación de las empresas para consolidar la propiedad intelectual, los derechos de propiedad, las marcas y dominios, y de esa manera generar una alta responsabilidad en el sistema de soporte y gerencia del proyecto (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China [MOST], Online).

En resumen, su objetivo era acelerar el desarrollo socioeconómico nacional, impulsar la industrialización a través de la informatización y permitir a China acercarse o ponerse al día con los pioneros internacionales en los campos mencionados previamente para el año 2005.

A partir de 1999 se reafirmó este objetivo bajo el lema de “Construir la nación con base en la Ciencia y Tecnología”. Los principales logros de esta etapa fueron el fortalecimiento del sistema nacional de innovación y la aceleración de los logros de Ciencia y Tecnología. En línea con ello y para darle continuidad al “Programa 863”, se formuló el “Plan Nacional de Desarrollo de Ciencia y Tecnología para el Noveno Plan Quinquenal 1996-2000- Programa 973”, el cual continuó con idénticos propósitos. Además de estos dos importantes programas, se han creado otros 11 programas para la promoción de la ciencia y la tecnología (Cornejo y Gonzales García , 2009).

El 11º Plan quinquenal de ciencia y tecnología (2006-2010), entre sus prioridades estratégicas destacó el incremento de la capacidad de innovación autónoma, con el fin de realizar innovaciones originales e integradas, y de introducir y mejorar las tecnologías avanzadas del extranjero. El documento proponía iniciar proyectos científico-tecnológicos especiales relacionados con la informática, la biología y otros sectores estratégicos, que permitieran enfrentar problemas apremiantes en materia de energía, recursos naturales, medio ambiente y salud, con tecnologías de doble uso, militar y civil.



Sumado a ello, el “Programa de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Mediano y Largo Plazo 2006-2020” se inició en 2003 con una convocatoria a más de 2000 científicos, ingenieros y ejecutivos a un proyecto de investigación estratégica, para indagar acerca de los problemas críticos y las áreas de oportunidad en la economía mundial determinando 20 sectores consideradas básicos para el futuro.

En enero de 2006, durante la reunión del Congreso de Ciencia y Tecnología se aprobó un nuevo “Programa de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Mediano y Largo Plazo”, el cual preveía sextuplicar la inversión en ese rubro para 2020, la cual se estipulaba que fuera el 2.5% del PBI. El espíritu del plan se basó en la *zizhu chuangxin*, la innovación autónoma (Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular China [MOST], Online).

Desde el año 2000, se registró un incremento sostenido en los gastos de China en investigación y desarrollo hasta el año 2020 (Banco Mundial, 2022). En el 2021 la inversión de China en investigación y desarrollo (I+D) alcanzó un nuevo máximo de 2,44% de su PIB. Ese mismo año, el gasto total del país en I+D ascendió a unos 441.130 millones de dólares aproximadamente, registrando un aumento interanual del 14,2%, según un informe publicado por el Buró Nacional de Estadísticas de China (BNE) (Spanish Xinhuanet, 2022).

En consonancia con las políticas de ciencia y tecnología iniciadas en la década del 80', hubo una serie de programas y políticas por parte del gobierno de la República Popular que respaldaron y potenciaron el crecimiento en I+D. En un primer momento, el gobierno chino estableció negociaciones con fabricantes extranjeros que operaban en China para que, a cambio de acceso preferencial al mercado, los mismos transfirieran tecnologías a socios locales. Luego, los responsables políticos acordaron sobre la necesidad de desarrollar tecnologías nacionales para lo cual se implementó una política industrial basada en la anticipación de demandas nacionales y la correspondiente inversión estatal (Nogueira, 2019). Esta política, más conocida como “tecnonacionalismo”, se vio reforzada de la mano de Xi Jinping², quien realizó esfuerzos por aumentar la soberanía e independencia de China en el ámbito tecnológico (Cuenca Navarrete y Vazquez Rojo, 2021). En sentido estricto, el “tecnonacionalismo” es aquel nacionalismo que ha hecho del desarrollo tecnológico su mecanismo de ejercicio de poder e influencia regional y geopolítica (Johnson-Freese, 2014).

Asimismo y en línea con lo planteado por Manning (2019) el “tecnonacionalismo” en el caso chino refiere al conjunto de políticas

²En el 2013, Xi Jinping representó la asunción del liderazgo chino por parte de la quinta generación. Fue elegido secretario general del Comité Central del Partido Comunista de China el 15 de noviembre de 2012, a la edad de 59 años, lo que lo convirtió en el primer líder chino nacido después de la fundación de la Nueva China, ocurrida en 1949. En el mes de marzo de 2013, tras la confirmación de la Asamblea Popular Nacional de China, Xi Jinping asumió la presidencia de la República Popular China.

industriales que tienen por objetivo la predominancia de un país en determinados sectores tecnológicos. Es por ello que en los apartados subsiguientes consideraremos cuestiones que se convirtieron la brújula de China en materia tecnológica. La brújula es un instrumento que fue inventado por los chinos en el siglo I, para orientar a los navegantes que atravesaban grandes mares. En este sentido, podemos afirmar que las políticas, programas e iniciativas focalizadas en el desarrollo de tecnología, fueron instrumentos que orientaron al país asiático en su búsqueda de una mayor modernización tecnológica. Entre ellas se destacan el surgimiento de la “Ruta de la Seda Digital” en el marco de la *Belt & Road initiative*³ (BRI en adelante) y con ellas inversiones asociadas a la infraestructura tecnológica. Por otra parte, cabe destacar también el incremento sustantivo de la solicitudes de registro de patentes para China y la presentación del plan de desarrollo industrial conocido como *Made in China 2025* (MIC 2025 en adelante) y de modo complementario el plan *Internet plus de 2015*.

En lo que a Gobernanza tecnológica se refiere, el *China Standards 2035* es un plan que establece un modelo para que el gobierno de China y las principales empresas de tecnología establezcan estándares globales para tecnologías emergentes como Internet 5G, Internet de las cosas (IoT) e inteligencia artificial, entre otras áreas (Chipman Koty, 2020). Dicho plan funciona en conjunto con las iniciativas, programas y políticas industriales de China mencionadas anteriormente, que buscan convertir al país asiático en líder mundial en innovación de alta tecnología.

La Ruta de la Seda Digital: una brújula para China.

Tal como se mencionó al inicio del capítulo, la Revolución 4.0 refiere a la cuarta revolución industrial en la cual la modernización de los procesos productivos está en el centro de la escena. En efecto, en el siglo XXI se observó una proliferación de planes y políticas de fomento de la ciencia y la tecnología como herramienta para el desarrollo de este país. Nos encontramos frente a una carrera “tecnológica” en la que compiten grandes potencias, para alcanzar el liderazgo global (Baird Gewirtz, 2019; Xuetong, 2020; Wong & Wang, 2021).

En este sentido, es de gran relevancia el surgimiento de la Ruta de la Seda Digital, la cual se gestó en el marco del megaproyecto interregional conocido como BRI cuyo surgimiento se remonta al 2013, año en que el presidente Xi Jinping en su visita a Kazajstán, anunció el cinturón económico de la Ruta de la Seda -*One Belt*-. Ese mismo año y en circunstancias similares en Indonesia, anunció la Ruta de la Seda Marítima -*One Road*-. Ambas rutas (terrestre y marítima) conformaron la iniciativa

³Para mayor información acerca de la iniciativa y su alcance visitar el Belt & Road Portal <https://eng.yidaiyilu.gov.cn>



BRI. La misma fue diseñada y explicitada con el objetivo de construir una red de comercio e infraestructuras y tiene cuatro áreas prioritarias de cooperación, todas atravesadas por el principio de la “interconectividad”, a saber: infraestructura, comercio, finanzas y contacto entre personas o *people to people connectivity* (Xi, 2017).

La BRI es una estrategia global que en sus orígenes involucró dos corredores, uno terrestre⁴ y otro marítimo⁵, que buscaba la cooperación económica de China con Asia y Europa. Sin embargo, en pocos años, se expandió rápidamente incluyendo África y América Latina (Oviedo, 2018; Bernal Mesa & Li, 2020). La iniciativa tiene por objeto ampliar la infraestructura, facilitar las conexiones y diversificar las oportunidades comerciales de China con el resto del mundo y ha sido calificada por muchos expertos como uno de los programas más ambiciosos e importantes del siglo XXI (Clarke, 2018; Oviedo, 2018; Beeson, 2018; Staiano y Bogado Bordazar, 2017; Caubet, 2019).

En este sentido, y en vinculación con la dimensión tecnológica que aquí nos ocupa, es relevante mencionar el lanzamiento de la Ruta de la Seda Digital en el año 2015. La misma se consolidó con la publicación del *White Paper Digital Silk Road* (DSR por sus siglas en inglés) y funcionó como brújula en materia tecnológica, es decir, fue una especie de hoja de ruta para poder concretar su planificación en un área de relevancia a nivel global.

China anunció la DSR como una herramienta para la internacionalización de su modelo tecnológico. Las inversiones comprendidas en la misma pretenden mejorar las redes de telecomunicaciones de los receptores, las capacidades de inteligencia artificial, la computación en la nube, el comercio electrónico y los sistemas de pago por móvil, la tecnología de vigilancia, las ciudades inteligentes y otras áreas de alta tecnología (Triolo et al., 2020). Es por ello que las inversiones chinas en infraestructura tecnológica en el marco de la DSR desde entonces han ido *in crescendo*, con el fin último de achicar la brecha tecnológica.

China como fábrica de ideas: liderazgo en el registro de patentes en el siglo XXI

En el siglo XXI y en concordancia con lo antedicho, se observa un incremento sustantivo de las solicitudes de registro de patentes de China en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cuando se habla de propiedad intelectual (PI) se refiere a las creaciones del intelecto, desde las obras de arte hasta las invenciones, los programas

⁴El cinturón económico de la Ruta de la Seda -terrestre- pretende vincular a China con Europa a través de Asia Central y Rusia; con el Medio Oriente a través de Asia Central y unir a China y el Sudeste Asiático, el sur de Asia y el Océano Índico.

⁵La Ruta de la Seda Marítima se centra en el uso de los puertos costeros chinos para unir a China con Europa a través del Mar del Sur de China y el Océano Índico.

informáticos, las marcas y otros signos comerciales. Se dividen en dos grandes categorías, por un lado la propiedad industrial incluye patentes de invenciones, marcas registradas, dibujos y diseños industriales e indicaciones geográficas; por otro lado el copyright y los derechos afines que incluyen lo literario, lo artístico y trabajos científicos, incluidos actuaciones y retransmisiones (OMPI, 2021). Vale aclarar que en el marco de la OMPI, existen diferentes Tratados que protegen diversas categorías de la propiedad intelectual como ser las patentes a través del Sistema internacional de patentes; las marcas a través del Sistema Madrid⁶, los dibujos y modelos industriales a través del Sistema de La Haya⁷.

Las patentes por su parte, logran plasmar el crecimiento de China⁸ en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación en el siglo XXI. Las patentes son derechos exclusivos que se conceden sobre una invención, sea esta un producto o un procedimiento. En términos generales, una patente faculta a su titular a decidir si la invención puede ser utilizada por terceros y, en ese caso, de qué forma. Como contrapartida de ese derecho, en el documento de patente publicado, el titular de la patente pone a disposición del público la información técnica relativa a la invención (OMPI, 2021). El Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT)⁹, enmarcado en la OMPI, es el que ayuda a incentivar y difundir la innovación y se ocupa de llevar el registro de las solicitudes de patentes.

En la última década del siglo XXI, se produjo un incremento del 71% de solicitudes de registro de patentes por parte de China a nivel internacional, dado que en 2009 se solicitaron 155.408 registros de patentes ante la OMPI, y en 2019, 265.800 (OMPI, 2021). En el 2021, unas 277.500 solicitudes internacionales fueron presentadas bajo el Tratado de Cooperación de Patentes (PCT) de la WIPO, lo que significó un aumento interanual del 0,9% (CGTN, 2022). Este crecimiento del país asiático en materia de patentes en las últimas décadas, funciona como indicador del protagonismo que China, como gran potencia, está asumiendo en la dimensión de Ciencia, Tecnología e Innovación a nivel global.

Al hablar de China como “fábrica de ideas”, debemos considerar que desde el siglo pasado el gigante asiático viene diseñando una estrategia en lo que a propiedad intelectual se refiere. Más precisamente,

⁶El Sistema de Madrid es una solución práctica y costeeficaz para registrar y gestionar marcas en todo el mundo. Basta con presentar una única solicitud y abonar un solo conjunto de tasas para solicitar protección en hasta 128 países. Una marca es un signo que permite diferenciar los productos o servicios de una empresa de los de otra. Las marcas son derechos de propiedad intelectual (PI) protegidos (OMPI, 2022).

⁷El Sistema de La Haya de la OMPI, le permite obtener protección para los dibujos y modelos, de forma simultánea, en varios países o regiones, mediante una única solicitud internacional, mediante el pago de un único conjunto de tasas. Los dibujos o modelos industriales se aplican a una amplia variedad de productos de la industria y la artesanía, que van desde instrumentos técnicos y médicos hasta relojes, joyas y otros artículos de lujo; desde electrodomésticos y aparatos eléctricos hasta vehículos y estructuras arquitectónicas, y desde materiales textiles hasta bienes creativos (OMPI, 2022).

⁸El 3 de marzo de 1980 el gobierno chino depositó su instrumento de adhesión al convenio que establece la OMPI, firmado en Estocolmo el 14 de julio de 1967. Dicho convenio entró en vigor el 3 de junio de 1980, con lo que el país asiático dio el primer paso para incorporarse en el esquema de cooperación internacional en materia de protección de la propiedad intelectual (Piña Mondragón, 2019).

⁹El PCT ofrece asistencia a los solicitantes que buscan protección internacional por patente para sus invenciones y asiste a las Oficinas en las decisiones sobre el otorgamiento de patentes, así como pone a disposición del público el acceso a la extensa información técnica con relación a las invenciones.



desde que la República Popular China inició el movimiento de reforma y apertura, se ha extendido el uso del sistema de protección de la propiedad intelectual, registrando un crecimiento sin precedentes en el número de solicitudes de títulos de patente, registros de marcas, diseños industriales y derechos de autor, que cobran importancia para impulsar la originalidad, la innovación y el cambio tecnológico (Piña Mondragón, 2019).

En el siglo XXI, luego de un largo trayecto de negociaciones, se adoptó en el marco de la OMC y el Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech, relativo al ADPIC de 1994. De esta forma, se reformaron las leyes de marcas, patentes y derechos de autor y se adoptó una nueva legislación para la protección de circuitos integrados. Tras la adhesión de China a la OMC en 2001, a nivel doméstico también se avanzó en materia legal nacional¹⁰ en torno a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

En 2008, el Consejo de Estado de la República Popular de China aprobó la Estrategia Nacional de Protección de la Propiedad Intelectual. Dicha estrategia tenía por objeto mejorar su capacidad para crear, utilizar, proteger y administrar la propiedad intelectual, convirtiendo a China en un país innovador y logrando el objetivo de construir una sociedad modestamente próspera en todos los aspectos. Acompañando este nuevo curso de acción, se publicó el “Plan de acción para impulsar la implementación de la estrategia de los derechos de propiedad intelectual 2014-2020” (Piña Mondragón, 2019).

Luego de una década disputada entre las dos grandes potencias, en 2019, China superó a los Estados Unidos como principal país de origen de las solicitudes internacionales de patentes presentadas ante la OMPI. Con 58.990 solicitudes presentadas en 2019 a través del sistema del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT) de la OMPI, China puso fin al reinado de los Estados Unidos (con 57.840 solicitudes en 2019) como el mayor usuario del Sistema del PCT que ayuda a incentivar y difundir la innovación, posición que la potencia norteamericana ocupó cada año desde que el PCT comenzó a funcionar en 1978 (OMPI, 2021).

Desde el gobierno de China, según datos de la Administración Nacional de Propiedad Intelectual, se sostiene que la calidad y eficiencia de los servicios de propiedad intelectual mejoraron en los últimos años. En 2019, se presentaron más de 1,4 millones de solicitudes de patentes de invención en China. Un total de 453.000 patentes de invención

¹⁰Entre las leyes nacionales se destacan: 1) la Ley de Marcas de la República Popular China (Zhōnghuá rénmín gōnghéguó shāngbiāo fǎ), que entró en vigor el 1 de marzo de 1983; más adelante, se modificó en 1993 y 2001, siendo revisada por última vez, el 30 de agosto de 2013 por la decisión del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional; 2) la Ley de Patentes de la RPC (Zhōnghuá rénmín gōnghéguó zhuānlì fǎ), que entró en vigor el 1 de abril de 1985, y se reformó el 4 de septiembre de 1992 y el 25 de agosto de 2000, para ampliar su ámbito de protección a los productos químicos. También extendió el plazo de protección del título de patente a 20 años, siendo modificada por última vez mediante la decisión del 27 de diciembre de 2008, 3) la Ley de Derecho de Autor de la RPC (Zhōnghuá rénmín gōnghéguó zhùzuòquán fǎ), que entró en vigor el 1 de junio de 1991, siendo modificada por última ocasión mediante la decisión del 27 de octubre de 2001 por la Comisión Permanente del Congreso Nacional del Pueblo sobre la Enmienda de la Ley de Derecho de Autor, de la RPC (Piña Mondragón, 2019).

fueron autorizadas, lo que representó un incremento anual de 4,8% (Xinhua español, 15 enero 2020). Entre las empresas que más solicitudes presentaron se encuentran: Huawei Technologies Co. Ltd con 4.510 solicitudes de patentes de invención siendo el principal solicitante en la parte continental china. En segundo lugar, Sinopec con 2.883 patentes de invención autorizadas y el fabricante de teléfonos inteligentes Oppo con sede en Guangdong el cual quedó en tercera posición con 2.614 solicitudes.

De acuerdo con el *Huawei White Paper on Innovation and Intellectual Property* (2020), en el 2020, las solicitudes de patentes internacionales presentadas por Huawei fue de 5464. En el 2021, la empresa de telecomunicación Huawei de China encabezó nuevamente el ranking de los solicitantes mediante PCT, presentando 6.952 solicitudes, lo cual representa un incremento respecto del 2019 (Cuesta, 2022).

De acuerdo con los datos ofrecidos por la Administración Nacional de Propiedad Intelectual de la República Popular China, hacia finales de 2019 China tenía 13,3 patentes de invención por cada 10.000 personas. En ese mismo año, el número de solicitudes de patente de invención presentadas en China por solicitantes extranjeros subió a 157.000, un 6% más que en 2018 (Xinhua Español, 2020). El número de solicitudes de marcas comerciales extranjeras registradas en China ascendió a 255.000, un incremento anual de 4,7%.

En este sentido, la proliferación de solicitudes de patentes de invención por parte del país asiático fueron acompañadas entre otras iniciativas, de un plan político-económico llamado *Made in china 2025*.

Made in China 2025: plan estratégico de desarrollo industrial

En el marco del “tecnonacionalismo” (Johnson-Freese, 2014; Manning, 2019; Cuenca Navarrete, A. y Vazquez Rojo, j. 2021) a través del cual el Estado planifica la inversión en I+D junto con sus grandes empresas tecnológicas para depender menos del extranjero, fue que se implementó en 2015, de la mano del entonces primer ministro Li Keqiang, un plan político-económico conocido como *MIC 2025*. Esto permitiría reducir la dependencia de tecnologías foráneas, y aumentar el contenido nacional de las partes y componentes críticos de la industria, al 40% para 2020 y al 70% para 2025 (Haro Sly, 2019).

El principal objetivo del *MIC 2025* es el desarrollo de las industrias de alta complejidad tecnológica, basadas en la innovación y en la capacitación del personal. En dicho plan, se apuntó a la calidad por sobre la cantidad y los costos (Ma, H.; Wu,X.;Yan,L. et al, 2018).

Se propuso una estrategia de tres pasos para transformar a China en un líder de fabricación para el año 2049, en línea con la directriz básica de la industria impulsada por la innovación, priorizando la calidad, el desarrollo verde, la optimización estructural y la industria orientada al ser humano (Liu, 2016; Zhang, 2016). El *MIC* fue planteado en tres etapas



2025, 2035 y 2049, con el objetivo de consolidar la posición de China como una potencia de la industria manufacturera mundial.

En el mismo se identifican nueve tareas principales: 1) mejorar en la innovación de la fabricación; 2) integración de la tecnología y la industria de la información; 3) el fortalecimiento de la base industrial; 4) fomento de marcas chinas; 5) hacer cumplir la fabricación ecológica; 6) avance en la reestructuración del sector de la industria; 8) promoción de la fabricación orientada al servicio; y 9) la internacionalización de la fabricación (Ma, H.; Wu,X.;Yan,L. et al, 2018).

En relación a las principales áreas en torno a las cuales se aplicaría el MIC, se han determinado diez focos prioritarios: 1) Nueva tecnología avanzada de información, 2) Máquinas y herramientas automatizadas y robótica, 3) Aero-espacio y equipo aeronáutico, 4) Equipamiento marítimo y barcos de alta tecnología, 5) Equipos modernos de transporte ferroviario (estos dos últimos para reforzar la BRI), 6) Vehículos y equipamiento con nuevas formas de energía, 7) Equipos de Energía, 8) Equipamiento agrícola, 9) Nuevos materiales, y 10) Biofarma y productos médicos avanzados (Ma, H.; Wu,X.;Yan,L. et al, 2018:4)

Es interesante destacar que en el 2020 China poseía 9 de las 20 mayores empresas de alta tecnología en el mundo y 3 de ellas en el Top 10, a saber: *Alibaba* ocupando el 5º lugar; *Tencent*, el séptimo; *Ant Financial* en el octavo lugar; *Bytendance*, número 14; *Baidu*, número 15; *Didi Chuxing*, número 16; *Meituan Dianping*, número 18 y *JD.com*, número 19. Las 11 empresas remanentes todas estadounidenses (Hvistental, 2019).

El crecimiento del sector tecnológico en China implicó a partir del 2021 una mayor intervención del Partido Comunista en las grandes empresas tecnológicas nacionales. La intervención por parte del Partido se llevó a cabo argumentando: 1) Seguridad de datos, 2) Antimonopolio, 3) Riesgo financiero, 4) Engaño de marketing, 5) Derechos de los trabajadores, 6) Regulación de contenidos digitales y por último 7) la carga digital en los niños (The China Project, 2022).

Esta escalada le permitió a China el viraje de “hecho en China” a “diseñado y creado en China”, con la intención de pasar de imitador a innovador de productos, bienes y tecnologías (Appelbaum et al, 2018). La fuerte vinculación entre el diseño de políticas públicas, el sistema de ciencia y técnica, y el sector productivo permitió transformar estructuralmente la producción y avanzar en todas las cadenas de valor.

El plan de acción Internet Plus: una articulación de internet e industria

A la par del desarrollo de los planes y políticas ya mencionados, China propuso en 2015 lo que se conoce como el plan de acción *Internet Plus*, el cual postula un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la integración de Internet con los sectores tradicionales para mejorar la calidad y eficiencia de los productos y servicios (Xinhua Español, 2017).

La hoja de ruta de *Internet Plus Action Plan* fue un plan de cinco años que fue presentado por primera vez por el primer ministro Li Keqiang, con el objeto de integrar computación en la nube, big data e Internet de las cosas con una variedad de industrias, desde la fabricación hasta el comercio, la banca por Internet, la agricultura y muchas otras (The State Council of the People's Republic of China, 2015). Dentro de sus principales iniciativas se destacaban:

1. Fondos para investigación y desarrollo.
2. Disminución de la dependencia de la innovación tecnológica no nacional.
3. Acceso a conexiones a Internet de 100 MB/s para personas en grandes ciudades.
4. Conectividad de banda ancha para llegar al 98% de la población.
5. Fondos para promover el desarrollo empresarial y la innovación.

A través del plan *Internet Plus*, el gobierno buscó dar impulso a la innovación, alentando a las empresas a establecer plataformas y tejer redes para la innovación (The State Council of the People's Republic of China, 2015). De acuerdo con las declaraciones del primer ministro Li Keqiang el gobierno estaba dispuesto a formular estándares industriales para la integración de Internet y las industrias, protegiendo los derechos de propiedad intelectual. Se propuso la reducción y/o eliminación de barreras para la entrada al mercado de productos relacionados con la iniciativa *Internet Plus*.

No es casualidad que el mencionado plan de acción llegó justo cuando China entró en un período crucial de profundización y reestructuración luego de que la economía registrara una tasa de crecimiento del 7,4% en 2014, su ritmo más bajo en 24 años. Fue entonces que China tuvo la necesidad de pensar en nuevos caminos para mejorar su performance como actor de relevancia en la economía mundial y

como aquel que se perfilaba entonces como uno de los líderes en materia tecnológica.

La potencialidad del plan *Internet Plus* está asociada a la multiplicidad de sectores de la industria a los cuales se integraría. En el cuadro a continuación se detallan las industrias involucradas, a saber: manufacturas, finanzas, comercio, transportes, salud y educación (Wang, Chen, Guo, Yu, Zhou, 2016).

Table I. State of the art for Internet Plus in China.

Industries or fields	Applications	Examples
Internet + manufacturing	Automobile industry	Alibaba's Internet car project with SAIC (www.globaltimes.cn), Baidu's driverless car R&D project (www.chinadailyasia.com), and Tencent's intelligent car project with Foxconn and Harmony Auto (www.technicasia.com)
Internet + finance	Online banking	Alibaba's Yu'ebao (https://yebprod.alipay.com), Baidu's Liguang (https://8.baidu.com/investment), and Tencent's Licaitong (http://qian.tencentpay.com)
	Online and mobile payment	Alibaba's Alipay (www.alipay.com), Baidu's Baifubao (www.baifubao.com), and Tencent's Tenpay (www.tenpay.com/v2)
	P2P lending	Renrendai (www.renrendai.com), PPdai (www.ppdai.com), and Niwodai (www.niwodai.com)
	Crowdfunding	Baidu Zhongzhou (https://8.baidu.com/rich), JD Zhongzhou (http://z.jd.com), and Taobao Zhongzhou (https://zhongzhou.taobao.com)
	Internet banks	Tencent's WeBank (www.webank.com) and Alibaba's MYBank (www.mybank.cn)
Internet + commerce	B2C platforms	Taobao (www.taobao.com), JD (www.jd.com), and Gome (www.gome.com.cn)
	B2B platforms	Alibaba (www.alibaba.com) and B2B.cn (www.b2b.cn)
Internet + transportation	Taxi-hailing services	Didi Dache (www.xiaojukeji.com) and Kuaidi Dache (www.kuaididi.com)
	Chauffeur-driven, car-on-demand services	Shenzhou Zhuanché (www.10101111.com) and Baidu Zhuanché (http://map.baidu.com/zl/y/2014/zc60)
	Car sharing services	Didapinché (www.didapinché.com) and Kuajipinché (www.kuajipinché.com)
	Customized shuttle bus services	Beijing (http://dingdi.bibus.com) and Wuhan (http://dz.wibus.cn)
	Public bicycle systems	Beijing (www.bjggzxc) and Xi'an (www.sazbc.com)
Internet + healthcare	Online health services	Alibaba's Ali-health (www.alijt.com and http://healthcare.aliyun.com) and Baidu's "Beijing Health Cloud" plan (www.wtoutiao.com/p/DaaMOp.html)
Internet + education	Interactive teaching platforms	Focuseach (www.focuseach.com) and Iflybook (http://iflybook.chanyan.com)
	Online classes	XuetangX (www.xuetangx.com), VKO (www.vko.cn), and Baidu Chuankè (www.chuankke.com)
	Online training platforms	GeekAcademy (www.jlexueyuan.com) and China MOOC (www.mooc.cn)

Fuente: Wang, Chen, Guo, Yu, Zhou, 2016.

Por último, considerando la BRI y su pata digital DSR, el gobierno alentó a más empresas de Internet a aumentar su presencia en el mercado global. Junto con el *Made in China 2025*, la estrategia *Internet Plus* es una estrategia importante para hacer realidad la innovación como un nuevo motor de crecimiento para China y que sirva como un catalizador para su crecimiento económico.

A modo de cierre

En términos de Toro Hardy (2020), China se ha convertido en el segundo mayor inversor del mundo en investigación y desarrollo tecnológico después de Estados Unidos. Sus gastos en este campo

representaron el 21% del total mundial en 2015 con un desembolso de 400 millones de dólares. De hecho, sostiene que los gastos en dicha área crecieron a una tasa promedio anual de 18% entre 2010 y 2015, superando en más de cuatro veces el crecimiento evidenciado por Estados Unidos en ese rubro durante igual período.

El año 2015 y como consecuencia de haber registrado en 2014 una economía con el ritmo más bajo en 24 años, China lanzó una serie de programas, planes, iniciativas y políticas que le permitirían escalar en las cadenas globales de valor, convirtiéndose en uno de los líderes de la economía mundial. En materia de tecnología, la cual se viene consolidando desde el siglo pasado, en 2015 se lanzaron la Ruta de la Seda Digital, el *Made in China 2025* y el Plan de acción *Internet Plus*. Cada uno de ellos tenía un norte.

La llegada de la BRI reforzó la idea de inversiones asociadas a las infraestructuras, dado que se trata de un proyecto mega-regional que pretende interconectar – en todos sus sentidos- el globo. Como para el gobierno chino es clave mejorar la conectividad entre los países involucrados, se han puesto en marcha una serie de proyectos de cooperación encaminados a achicar la brecha de infraestructura. De ese modo podría afirmarse que la Ruta de la Seda Digital tenía por fin principal acortar la brecha de infraestructura tecnológica convirtiéndose China en una “**fábrica de infraestructuras**”.

El *Made in China 2025* se centró en el desarrollo de las industrias de alta complejidad tecnológica, basadas en la innovación y en la capacitación del personal, para lograr escalar en las cadenas globales de valor. Esta política implicó que los titanes tecnológicos chinos están desempeñando un papel crucial convirtiéndose en promotores de la digitalización de los procesos productivos. China fue dejando atrás el desarrollo basado en manufacturas para afrontar una nueva etapa basada en innovación, es decir, se está transitando del *Made in China* al *Designed in China*. En este sentido se puede pensar en China como una “**fábrica de ideas**”.

Para ello la participación del país asiático en el registro de patentes que le permiten ser promotor de innovación tecnológica propia y reducir su dependencia de las potencias extranjeras, es de vital importancia. Esto lo convirtió en una “**fábrica de unicornios tecnológicos**”.

Por último el Plan de Acción de *Internet Plus* tuvo por objeto la integración de internet con los sectores tradicionales para mejorar la calidad y eficiencia de los productos y servicios. De ese modo buscó consolidar un nuevo modelo de desarrollo económico con el foco en el uso de internet.

Sumado a ello desde el 2018, y como complemento a los programas mencionados, China viene trabajando en el plan que se conoce como “*China Standards 2035*” siendo su objetivo marcar las reglas globales de uso de las tecnologías del siglo XXI. Dicho de otro modo, China pretende escribir



estándares globales para la próxima generación de tecnología lo que podría tener enormes implicancias para las industrias tecnológicas alrededor del globo y la convertiría también y en consonancia con lo antedicho en una “**fábrica de reglas**”. La búsqueda de un rol preponderante en la gobernanza global de tecnologías disruptivas, a través del establecimiento de los estándares principales de uso mundial, muestran el accionar de una gran potencia del sistema internacional con aspiraciones de liderazgo tecnológico.

Referencias Bibliográficas

- Appelbaum,R.; Cao,c.; Han,X.; Parker,R.; Simon, D. (2018) “Innovation in China: Challenging the Global Science and Technology System”, Cambridge, Polity Press.
- Baird Gewirtz, J. (2019) “China’s Long March to Technological Supremacy. The Roots of Xi Jinping’s Ambition to “Catch Up and Surpass””, Foreign Affairs, August 27.
- Banco Mundial (2022) “Datos del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)”, <https://datos.bancomundial.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=CN>
- Beeson, M. (2018) Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China’s evolving grand strategy, Economic and Political Studies 6(2):1-17, DOI:10.1080/20954816.2018.1498988
- Bernal Mesa & Li, (2020) China–Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges, Palgrave Macmillan, International Political Economy Series, eBook ISBN 978-3-030-35614-9.
- Bremmer, I. (2021). The Technopolar Moment. How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs* November/December.
- CGTN (14 de febrero 2022) “China encabeza volumen de solicitudes de patentes internacionales en 2021”, disponible en <https://espanol.cgtn.com/n/2022-02-14/GICAcA/China-encabeza-volumen-de-solicitudes-de-patentes-internacionales-en-2021/index.html>
- Chipman Koty, A. (2020) What is the China Standards 2035 Plan and How Will it Impact Emerging Industries?, China Briefing, disponible en:<https://www.china-briefing.com/news/what-is-china-standards-2035-plan-how-will-it-impact-emerging-technologies-what-is-link-made-in-china-2025-goals/>
- Clarke,M. (2018) The Belt and Road Initiative: Exploring Beijing’s Motivations and Challenges for its New Silk Road, Strategic Analysis, 42:2, 84-102.
- Cornejo, R. y Gonzales García, J. (2009). La política de Ciencia y Tecnología en China. *Comercio Exterior*, vol. 59, núm. 9, 724-734.
- Cuenca Navarrete, A. y Vázquez Rojo, J. (2021) “Tecnonacionalismo: la

- estrategia de China para convertirse en una superpotencia” en Jiexi Zhongguo numero 34 - Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China.
- Cuesta, A. (2022) “Huawei insiste en compartir patentes”, Mobile World Live, <https://www.mobileworldlive.com/spanish/huawei-insiste-en-compartir-patentes>
- Girado, G. (2017), ¿Como lo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del país asiático. Astrea, ISBN: 9789877061864.
- Haro Sly, M.J. (2019) “La política científica y tecnológica de China y la cooperación sino-argentina” en Ciencia, Tecnología y Política, 2019, 2(3), Julio-Diciembre, ISSN: 2618-2483, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, DOI: <https://doi.org/10.24215/26183188e029>
- Huawei (2020) “Respecting and Protecting Intellectual Property: The Foundation of Innovation”, Huawei White Paper on Innovation and Intellectual Property, https://www-file.huawei.com/-/media/CORP2020/pdf/download/Huawei_IPR_White_paper_2020_en.pdf
- Huimin Ma, Xiang Wu, Li Yan, Han Huang, Han Wub, Jie Xiongb, Jinlong Zhang. (2018). “Strategic Plan of Made in China 2025 and Its Implementation”. Analysing the Impacts of Industry 4.0 in Modern Business Environments. IGI Global. ISBN13: 9781522534686, 1-23
- Hvistental, M. (2019) “Land of Giants”, January/February, MIT Technology Review.
- Johnson-Freese, J. (2014). The geostrategic, techno-nationalist push into space. *Oasis*, 9-22.
- Liu, S. X. (2016). Innovation design: made in China 2025. *Design Management Review*, 27(1), 52-58.
- Manning, R. A. (2019). Techno-nationalism vs. the Fourth Industrial Revolution. *Global Asia*, 14(1), 14-21.
- Ministry of Science and Technology of the People’s Republic of China (2022) “Science and Technology Programs”, <https://en.most.gov.cn>
- Ministerio de Economía (2022) “Plan Argentina 4.0”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/planargentina40/industria-4-0>
- Nogueira, I. (2019). O milagre chines em tres atos. Jornal dos Economistas. Nr. 356.
- OMPI (2021) “Base de Datos Estadísticos de la OMPI” https://www.wipo.int/ipstats/es/statistics/country_profile/profile.jsp?code=CN
- Oviedo, E. (2018) Argentina y la Franja y la Ruta: oportunidades y desafíos, en La Franja y la Ruta y América Latina. Nuevas oportunidades y nuevos desafíos. Beijing : Blossom Press, 161- 177. Pambazuka Press.
- Piña Mondragón, J. J. (2019). Panorama general del sistema de protección de la propiedad intelectual en China. Diké BUAP tla; 13(25).
- Rosales, O. (2020) El sueño chino.- 1^a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos

- 
- Aires: Siglo XXI Editores Argentina; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rühlig, T. N. (2020): "Technical standardisation, China and the future international order. A European perspective", Heinrich Böll Stiftung, Brussels, European Union.
- Spanish Xinhuanet, (26 de enero 2022) "Inversión de China en I+D alcanza nuevo máximo en 2021", disponible en: http://spanish.news.cn/2022-01/26/c_1310442099.htm
- Staiano, M. F., & Bogado Bordazar, L. L. (2017). China y su proyección en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 111-114.
- The China Project (2022) China's Big Tech crackdown: A complete timeline. An interactive timeline of all of Beijing's major regulatory actions and other developments contributing to what has become known as the "Big Tech crackdown.", disponible en: <https://thechinaproject.com/big-tech-crackdown-timeline/>
- The State Council of the People's Republic of China (2015) "China unveils Internet Plus action plan to fuel growth" disponible en: <https://english.www.gov.cn/2016special/internetplus/>
- Toro Hardy, A. (2020). ¿Desafió China a Estados Unidos prematuramente? Cuadernos de China, n°6. Asociación Venezolana de Estudios sobre China (Avech-ULA), Venezuela.
- Triolo, P. et al. (2020). The Digital Silk Road: Expanding China's Digital Footprint, EURASIA GROUP.
- Wang,Z.; Chen,C.; Guo,B.; Yu,Z. ; Zhou,X. (2016) Internet Plus in China, IT Pro May/June 2016 Published by the IEEE Computer Society
- Wong, P. H., & Wang, T. X. (2021). Harmonious Technology: A Confucian Ethics of Technology. Routledge.
- Xi, J. (14 de Mayo de 2017). Trabajemos juntos para construir la iniciativa "Una franja, una ruta". *Discurso de Xi Jinping en la ceremonia de apertura del II Foro Internacional "Una franja, una ruta"*. Beijing.
- Xinhua Español (29 de marzo 2017) "El modelo "Internet Plus" de China es aplicable en mercados emergentes, dice jefe ejecutivo de Xiaomi", disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2017-03/29/c_136167324.htm
- Xinhua Español, X. (15 de enero de 2020). "China registra más solicitudes de propiedad intelectual en 2019". Xinhua Español, http://spanish.xinhuanet.com/2020-01/15/c_138704952.htm.
- Xuetong, Y. (2020): "Bipolar Rivalry in the Early Digital Age", *The Chinese Journal of International Politics*, Volume 13, Issue 3, Autumn 2020, Pages 313-341, <https://doi.org/10.1093/cjip/poa007>
- Zhang, X. P. (2016). The Transformation and Upgrading of the Chinese Manufacturing Industry: Based on German Industry 4.0. . *The Journal of Applied Business and Economics*, 18(5), 97.

Capítulo 4



Los BRIC(S) y la energía – Parte I

Grandes jugadores del tablero energético mundial del siglo XXI menos Sudáfrica

Dra. María Noel Dussort

La búsqueda por asegurar el aprovisionamiento energético ha sido un tema de agenda de alta prioridad para los estados en las relaciones internacionales contemporáneas. Tal es así que hacia inicios del siglo XX, el concepto de seguridad energética surgió vinculado directamente a la soberanía sobre los recursos naturales estratégicos, fundamentalmente el control por el acceso al suministro petrolero. Hacia la década de los setenta, la interdependencia mundial demostró que el petróleo podía ser tanto una herramienta económica como estratégico-política, situación que promovió el desarrollo de energías renovables para disminuir la dependencia de tal fuente energética. La década de los noventa intensificó el debate acerca del cambio climático y los nexos de dicha problemática con la producción y consumo de energía contaminante, conduciendo a un acercamiento holístico del concepto de seguridad energética¹.

En consecuencia, en el siglo XXI estudiar la seguridad energética es abordar la trama compleja que involucra una multiplicidad de actores, vínculos y temáticas entrelazadas: los estados, las empresas privadas y los nexos entre ellas para la extracción, producción y distribución de la energía. La soberanía estatal sobre los recursos naturales así como por el control territorial o marítimo de los lugares de paso de dichos recursos (oleoductos/gasoductos/buques). La importancia estratégica que han adquirido determinadas zonas del mundo por su potencialidad como productoras de energía solar o eólica o bien, por la posesión de metales (litio; uranio, etc.) necesarios para la producción o almacenamiento de energía.

Ahora bien, los países miembros del Foro BRICS no fueron estados centrales en las temáticas energéticas en las relaciones internacionales contemporáneas. De hecho, han adquirido relevancia en este tema de agenda internacional en el siglo XXI. Si bien con amplias disparidades entre ellos, lo cierto es que China, India y Brasil se consolidaron en el siglo XXI como grandes consumidores y productores de energías renovables y no renovables. Rusia y Sudáfrica guardan otras características que se observarán a continuación.

El objetivo de este trabajo es describir la evolución de cada uno

¹Para un abordaje exhaustivo de la evolución del concepto de seguridad energética se recomienda la lectura de Dussort (2017) “Un abordaje del concepto de ‘seguridad energética’ a la luz de los desarrollos del género historia conceptual”, Cuadernos de APolítica Exterior Argentina (Nueva Época), N° 125 (enero-junio).

de los miembros de BRICS en dicha área clave marcando diferencias entre la primera década y la segunda década del siglo XXI. Se parte del supuesto de que a medida que estos países comenzaron a ganar relevancia, fortaleciendo su jerarquía internacional, se intensificaron las pujas de poder con las potencias tradicionales principalmente en el marco de las demandas por un mayor compromiso en la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs) causados por el consumo energético. Estas pujas de poder se volvieron mucho más intensas luego del inicio de la guerra en Ucrania, demostrando un fortalecimiento de los lazos intra-BRICS principalmente entre Rusia-China-India, en detrimento de los pasos iniciados hacia la transición energética.

El tratamiento del tema está dividido en dos capítulos del presente libro (capítulos 4 y 5). El primero aborda el período entre 2000 y 2014 dado que hubo un mayor interés de los países BRICS en el sector de los no renovables, específicamente el petróleo, producto del aumento internacional del precio del barril de crudo entre 2003 y 2014 y de su crecimiento económico ascendente sustentado en una matriz energética abastecida por hidrocarburos. En este proceso, se vieron favorecidas sus empresas petroleras estatales, desplazando a las multinacionales occidentales. Seguidamente se dedica al período que se extiende desde 2014 a 2020, donde las preocupaciones energéticas comenzaron a involucrar el desarrollo de políticas dirigidas a promover las energías renovables, tanto por las demandas de la propia comunidad internacional como por las consecuencias ambientales ineludibles que comenzaron a relevarse al interior de sus estados. Asimismo, a partir de 2014 Brasil, Rusia y Sudáfrica comenzaron a mostrar síntomas de crisis económicas que afectaron su categoría internacional, fundamentalmente por el fin de ciclo de precios altos de los commodities.

El segundo capítulo trabaja en primer lugar, el tratamiento de la temática energética en el Foro BRICS y las interdependencias energéticas intra-BRICS. En segundo lugar, desarrolla las repercusiones energéticas que desencadenó el inicio de la guerra en Ucrania en 2022 y que ha generado discrepancias entre sus miembros y más abiertamente entre algunos miembros (RIC) frente a las potencias tradicionales.

Primera década del siglo XXI: los BRICS como grandes jugadores energéticos globales

Abordar el rol protagónico de los países BRICS en las temáticas energéticas y las pujas de poder que se vienen sucediendo en la actualidad frente a las potencias tradicionales, necesariamente nos conduce a observar la importancia que han adquirido estos países en el contexto energético mundial en las dos últimas décadas. Al respecto son necesarias dos aclaraciones. En primer lugar, Rusia ya era un productor y consumidor de energía importante –particularmente en el sector del petróleo y el gas natural– desde la Guerra Fría, que consolidó su posición a nivel internacional por los cambios domésticos aplicados durante el gobierno de Vladimir Putin, como se observará a continuación. En segundo lugar, Sudáfrica es tenida en cuenta como miembro del Foro BRICS, a pesar que en el contexto energético tenga un peso mucho menor que los demás miembros.

En el transcurso de las dos primeras décadas del siglo XXI, China desplazó a Estados Unidos como principal consumidor y productor de energía del mundo. India superó a Japón y Rusia en términos de consumo y Brasil a Corea del Sur, Canadá y Francia. De esta forma, China (1), India (2), Rusia (4) y Brasil (6) ocuparon los primeros puestos en 2021.

El petróleo, el carbón y el gas natural son las principales fuentes de energía del mundo, sumando en conjunto un 80% de la matriz energética global. Si bien el petróleo sigue siendo el recurso dominante, el carbón y el gas han ganado terreno en las dos últimas décadas (Enerdata, 2022). En cuanto a este recurso, China nuevamente superó a Estados Unidos como el principal importador de petróleo a nivel mundial e India ocupó el segundo puesto. En términos de producción, Rusia se encontró en segundo lugar debajo de Estados Unidos. Brasil, que no formaba parte de este ranking, por el descubrimiento del pré-sal pasó a convertirse en el octavo mayor productor de crudo del mundo. China también se consolidó como un gran productor, ocupando el quinto puesto en 2021. Ahora bien, cabe indicar que mientras que Rusia y China producen para autoabastecerse, Brasil ha direccionado su producción a la exportación (Fumagalli, 2020).

Respecto al carbón, China e India se han mantenido en los dos primeros lugares de producción y consumo mundial, mientras que Rusia y Sudáfrica también han conformado dichos rankings, ocupando el sexto y séptimo lugar. Es interesante destacar que estos cuatro países poseen grandes reservas



de carbón que son explotadas para abastecer a sus sistemas eléctricos.

Rusia, que a inicios de los 2000 era el primer productor mundial de gas natural, en 2021 fue superado por Estados Unidos por el fenómeno del fracking en este último. China, país que no aparecía como consumidor de relevancia de gas natural, en la actualidad se ubica en el tercer puesto. Interesa aclarar que China y Rusia producen para autoabastecerse. Sin embargo, Moscú es el segundo mayor consumidor de este recurso a nivel mundial y el remanente es suficientemente amplio para ser exportado fronteras afuera.

Sobre la base de esta evolución en el contexto energético mundial, cabe preguntarse ¿cuáles han sido las razones que suscitaron tales modificaciones, que vinieron a disputar las posiciones históricas de los tradicionales productores (OPEP) y consumidores (OCDE) de hidrocarburos del mundo? La razón principal ha sido la combinación entre el crecimiento económico de estos países durante la primera década del siglo XXI y la constitución de sus matrices energéticas domésticas, lo cual impulsó la demanda de dichas fuentes de energía. Los cinco países miembros de BRICS enfrentaron una traducción quasi directa entre crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y el consumo de energía. Esto es porque existe una relación directamente proporcional entre el aumento del PBI y el consumo de energía llamada “intensidad energética”, un indicador que muestra la eficiencia del uso de la energía en la economía. Para los países desarrollados la relación es usualmente menor que 1:1, lo cual implica que la necesidad de energía crece menos rápidamente en términos porcentuales que el tamaño de la economía debido a la eficiencia energética. Esta última implica que dados los avances tecnológicos, las mejoras en la estructura económica hacia actividades menos energía-intensivas permiten un mejor aprovechamiento de la energía utilizada (IEA, 2004). Los miembros de BRICS, en tanto economías emergentes y/o re-emergentes, contaban con una estructura económica energía-intensiva y con una eficiencia energética deficiente o modesta.

A continuación nos detenemos en los datos más importantes que hicieron de estos países grandes jugadores en el tablero energético mundial, pero que al mismo tiempo los catapultaron como los principales emisores de Gases de Efecto Invernadero del mundo.

La magnitud de las reformas económicas en **China** aplicadas desde la llegada de Deng Xiaoping al poder fue tal que desde 1980 hasta 2014 este país mantuvo una tasa de crecimiento del PBI anual que promedió el 10%, período conocido como las “tres décadas de crecimiento de dos dígitos”. En ese contexto su estructura social y económica se modificó sobre la base de tres procesos: urbanización, industrialización y modernización. Clarificando, se trata de “1) la fortísima expansión de la producción basada en una intensa acumulación de capital, 2) la vigorosa modernización de la industria, 3) la modificación de las pautas

de la vida social de la población" (Palazuelos & García, 2008: 200).

En el marco de dichas transformaciones, el peso específico de China en el mercado energético es enorme ya que en el nuevo siglo se ha convertido en el mayor consumidor y productor de energía del mundo. En lo que respecta a la demanda primaria total de energía (TPES, por sus siglas en inglés) mientras que en 2000 fue de 1.130 millones de toneladas de petróleo equivalente (Mtoe, por sus siglas en inglés), en 2014 fue de 3.000 Mtoe, un número que continuó aumentando hasta la actualidad a diferencia de los demás países BRICS (Enerdata, 2022). El carbón, el petróleo y el gas natural fueron las dos fuentes de energía que supieron la demanda en un 80%. El carbón sigue siendo la columna vertebral del sistema energético aunque su contribución se ha estancado desde 2008 totalizando un 66% de la TPES (IEA, 2006; 2010; 2016 y National Bureau of Statistics de China, 2018). La intensidad energética si bien fue alta durante la primera década del siglo XXI, en 2014 comenzó a decrecer por el impacto de la modernización en los procesos productivos así como en la diversificación de la TPES (National Bureau of Statistics de China, 2018).

El país asiático posee amplias reservas de carbón de buena calidad, que le han permitido autosustentarse, siendo que la generación del 80% de la demanda de energía eléctrica se realiza gracias a la combustión de carbón. En cambio, desde mediados de los 90' la cantidad de sus reservas se ha estancado, impactando en la explotación de este recurso. En 2005 la cantidad producida e importada era prácticamente la misma, mientras que en 2014 las importaciones de petróleo duplicaron la producción. En tanto, la dependencia externa que en 2005 era de 53%, en 2014 aumentó a 70,5% (National Bureau of Statistics de China, 2018). En definitiva, las transformaciones acontecidas han conducido a que, como se afirmó al inicio, China se haya convertido en el mayor importador de petróleo del mundo en 2014.

Los sectores como la industria, el transporte y los servicios han contribuido mayormente a aumentar y a diversificar la demanda energética. Principalmente la industria ha sido en buena parte la responsable de la aceleración del consumo, considerando que las ramas intermedias son las más intensivas en energía. Asimismo este sector ejerce una función primordial en la diversificación de la demanda energética, ya que cada vez se consume más electricidad y derivados de petróleo.

El crecimiento de la economía y el movimiento de personas han dado lugar a una expansión acelerada del transporte, tanto de mercancías como de pasajeros (siendo mayoritario por carretera y vuelos aéreos)². El fuerte crecimiento en el transporte por carretera se aprecia con claridad en la evolución del parque automotor, elevando la demanda de derivados de petróleo (Palazuelos & García, 2008).

²El tránsito de pasajeros en 2003 fue de 1.587 millones de personas mientras que en 2014 ascendió a 2.209 millones (National Bureau of Statistics de China online).



A pesar del ascenso en el consumo en los últimos años, la demanda energética per cápita se mantiene relativamente baja, prácticamente un tercio respecto de los países de la OCDE³. Por lo tanto, se vislumbra que seguirá aumentando el ratio de consumo per cápita al ritmo del desarrollo y expansión de las mejoras del nivel de vida en su masa poblacional. Desde una perspectiva crítica y refiriéndose al tipo de inserción de la República Popular en el comercio internacional, Rosen & Houser (2007: 26) afirman que “much of the energy China consumes is used to make products sold to the rest of the world, thus replacing energy demand in other countries”.

En **India**, la primera década del siglo XXI coincide con la segunda etapa del proceso de reformas económicas neoliberales aplicadas en este país desde 1991 hasta la actualidad, las cuales permitieron dinamizar la economía hasta alcanzar un crecimiento a una tasa media anual del 6,3% durante el período 1991-92 a 2006-07. Cabe destacar que sólo para el período 2003-2007 la economía logró una tasa media de crecimiento del PBI del 8,6% (Kumar, 2006: 310). Si bien en el año 2008 hubo un descenso abrupto a 3,8% -a causa de la crisis financiera internacional-, desde 2010 hasta 2014 la tasa promedio fue de 7,2% (Banco Mundial, 2022). Dichas medidas económicas fueron aplicadas por Manmohan Singh del partido Congreso Nacional Indio, quien se desempeñó como Ministro de Finanzas en los noventa y desde 2004 a 2014 como Primer Ministro del país.

La rápida urbanización e industrialización (primordialmente en los sectores de las manufacturas, la construcción y los suministros básicos) y el aumento del empleo y de los ingresos per cápita⁴ generaron un crecimiento acelerado de la demanda energética. De esta forma, se modificó sustancialmente el consumo residencial, cubriendo mejor las necesidades básicas e incorporando nuevas. Por ejemplo, los hogares de ingresos medios dispusieron de aparatos electrodomésticos, más medios de iluminación, tecnologías de la información, mejores aparatos de cocción y calentamiento y más medios de transporte (adquisición de vehículos propios) (Palazuelos, 2008: 266).

Consecuentemente, la demanda primaria total de energía (TPES) prácticamente se duplicó entre 2000 y 2014 (en 2000 fue de 418 Mtoe y en 2014 de 804 Mtoe) para estabilizarse en los años posteriores. A pesar de dicha evolución en la TPES, el consumo de energía per cápita es uno de los más bajos del mundo, considerando que aproximadamente 240 millones de personas aún carecen de acceso a la electricidad (Enerdata, 2022; IEA, 2016). Por lo tanto, en el futuro inmediato el Estado indio tiene una amplia brecha que cubrir respecto a las necesidades energéticas

³ A modo de parámetro de comparación, en 2014 (último registro computado) el uso de energía per cápita fue de 2,24 toneladas de petróleo equivalente (Toe, por sus siglas en inglés) en China y en Estados Unidos de 6,9 (Banco Mundial, 2022).

⁴ En 2003, el 28,5% de la población de India vivía en áreas urbanas y en 2014 aumentó a 33,3%. El ingreso anual per cápita (en dólares corrientes) en 2003 fue de 541 dólares y en 2014 alcanzó los 1.573 dólares. No obstante sigue siendo uno de los más rezagados en comparación con Brasil y China (Banco Mundial, 2022).

insatisfechas de una población en aumento.

Es importante mencionar que el ritmo de crecimiento de la economía india también repercutió en el patrón de consumo energético tradicional. Gradualmente, la biomasa ha disminuido su contribución frente al carbón, el petróleo y el gas. En India, la biomasa incluye fuentes tradicionales como la leña, el estiércol y el carbón vegetal usadas por más de 840 millones de indios para la cocción de alimentos y la calefacción del hogar (IEA, 2015: 29). Aunque continúa siendo la principal fuente de energía en los sectores rurales, los indicadores detallados anteriormente referidos al ascenso de la clase media y, en relación, a la mejora en el acceso a los servicios básicos producto de la urbanización, provocó un cambio gradual del uso de la biomasa como fuente de calor y cocción hacia el gas licuado de petróleo. Además, el gobierno comenzó a subvencionar el consumo de gas domiciliario (IEA, 2015: 23).

Como consecuencia de lo anterior, a finales de 2014, el 75% de la TPES fue suplementada por combustibles fósiles, siendo el carbón el que lidera el abastecimiento energético total (45%) seguido por el petróleo (22%) y el gas natural. La contribución de las energías renovables (hidroeléctrica, solar, eólica y geotermal) y nuclear (direcciónada a la generación de energía eléctrica) sigue siendo muy menor, promediando en total el 20% de la TPES (IEA, 2006; 2010; 2015; 2016). En la actualidad, la intensidad energética presenta un valor similar al de Estados Unidos (Enerdata, 2022) lo que muestra una alta ineficiencia debido a, por un lado, la persistencia de fuentes energéticas como el carbón y la biomasa y, por el otro, a la falta de inversión.

India posee la tercera mayor reserva del mundo de carbón, por lo que este recurso ha sido históricamente utilizado para la generación del 70% de la energía eléctrica. El país fue capaz de abastecer su demanda interna en un 95% hasta 2014, siendo suplida con mayor cantidad de importaciones desde entonces. Además, cabe considerar que gran parte de la red eléctrica india es obsoleta por lo cual son muy regulares los apagones en momentos de picos en el consumo (IEA, 2015).

La producción de petróleo crudo decreció desde mediados de los años 90' debido al agotamiento de las reservas en su territorio. Ante una demanda en aumento, la inseguridad energética es creciente al tener una dependencia externa del suministro de 83% (IEA, 2015; Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India, 2017). La demanda de petróleo se concentró en los sectores que corresponden a los hogares, la industria y el transporte (Palazuelos, 2008: 265) debido a la transformación del consumo energético residencial con base en la biomasa a otro asentado en el gas licuado de petróleo (para cocinar), en el kerosene (para cocina e iluminación) y en la electricidad (IEA, 2015: 66). Asimismo, el incremento en los ingresos de la población permitió el aumento del tamaño del parque automovilístico, lo cual también generó



un incremento en el consumo de gasolina y diesel.

Interesa mencionar que la mayor parte de la industria petrolera se encuentra mayoritariamente bajo control estatal debido a que las compañías dedicadas a la exploración y explotación se encuentran bajo supervisión del Ministerio de Petróleo y Gas Natural. El sector privado nacional es minoritario y se focaliza en refinería y en importaciones de crudo. La empresa privada más destacada es Reliance Industries (RIL), de capitales nacionales indios (Palazuelos, 2008: 273) y posee la mayor refinería del mundo ubicada en Janmagar. Essar Oil también formaba parte del grupo de empresas privadas indias pero en 2016 fue adquirida por la petrolera estatal rusa Rosneft, convirtiéndose en la puerta de entrada del gobierno ruso al mercado petrolero indio. En 2018 fue renombrada Nayara Energy (Seshasayee, 2019).

La primera década del siglo XXI coincidió en **Brasil** con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores, simbolizando la perspectiva de promover cambios económicos y sociales que superaran las directrices del Consenso de Washington imperante durante los años 90' (Schutte, 2013). En este sentido, coincide con el primero y el segundo gobierno de Lula Da Silva (2003-2006 y 2007-2010). A finales de 2002, el Estado brasileño se encontraba bajo una gran fragilidad económica, por lo cual al inicio de su mandato, Lula Da Silva optó por ganar confianza en los mercados siguiendo políticas alineadas a la ortodoxia macroeconómica, focalizadas en la reducción de la inflación y en la disminución del endeudamiento del sector público (Schutte, 2013; Barbosa, 2013). Una vez alcanzados estos objetivos y reiniciada la expansión de la actividad económica, desde 2006 a 2008 el gobierno adoptó una política macroeconómica más expansionista con foco en el crecimiento acelerado y en el aumento del empleo y la inversión, sólo interrumpida entre 2009 y 2010 por las medidas implementadas para combatir los impactos negativos de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 (Barbosa, 2013). Los éxitos económicos y sociales cosechados durante esta época catapultaron a Brasil a la categoría de potencia emergente. A tal respecto, la evolución del PBI desde 2003 hasta 2011 fue ascendente, con un crecimiento promedio de 3,5% anual; la deuda del sector público cayó en relación al PBI y el país acumuló un volumen considerable de reservas internacionales, uno de los factores que permitió amortiguar la fuga de capitales como efecto inmediato de la crisis de 2008. Asimismo se consiguió generar un volumen significativo de empleo formal con un aumento sustentable en los salarios reales, y en efecto, la inclusión de millones de personas en la sociedad de consumo (Barbosa, 2013: 69).

Dichas modificaciones en la estructura económica y social impactaron directamente en el consumo energético del país. La TPES fue de 188 Mtoe en 2000 y en 2010 aumentó a 268 Mtoe (Enerdata, 2022). El impulso a la TPES fue otorgado mayormente por el crecimiento en el

consumo eléctrico y en la demanda de combustibles para el transporte, la cual creció a un 4% anual, generado por el ascenso social de la “nueva clase media”.

Brasil posee una matriz energética muy diversificada en comparación a los demás países BRICS (ver imagen 2), debido al rol crucial que poseen las energías renovables como fuentes de suministro. Como se puede observar, es innegable el lugar que ocupan la energía hidroeléctrica y la biomasa. Las grandes hidroeléctricas del país representan el 80% de la generación doméstica de energía eléctrica, dándole al sistema eléctrico un gran margen de flexibilidad operativa (IEA, 2013: 303). Cabe aclarar que la demanda de hidrocarburos –en especial de derivados de petróleo– se encuentra altamente concentrada en el sector del transporte y en menor medida en la industria. En el período analizado, y como fruto de la bonanza económica, creció la cantidad de automóviles per cápita⁵.

En este período, se produjo el anuncio del descubrimiento del Campo de Tupi el 8 de noviembre de 2007, conocido desde entonces como “pre-sal”⁶. Dicho campo tiene un volumen estimado de entre 8 mil millones y 100 mil millones de barriles de petróleo, los cuales equivalen al 66% de las reservas probadas de Brasil. El volumen de reservas anunciado colocó al país entre los doce mayores poseedores de petróleo del mundo y generó la elevación de las acciones de Petrobras, petrolera estatal brasileña, en un 14%, incrementando su valor de mercado a 221 mil millones de dólares (Oliveira y Goldbaum 2013: 222-223 y 225). A partir de ese momento, el gobierno de Da Silva aplicó un cambio de modelo de explotación del petróleo, aumentando el intervencionismo estatal que se plasmó en el otorgamiento a Petrobras de participación obligatoria en todas las licitaciones que se realizarían de allí en más. Interesa mencionar que la idea expuesta por el PT era inicialmente exportar el crudo del pre-sal para desarrollar la industria de derivados en el país, mejorando el desarrollo nacional. Históricamente la industria petrolífera brasileña estaba basada en la refinería de petróleo liviano y ultraliviano de importación, mientras que el petróleo encontrado en el pre-sal es pesado y ultrapesado.

En **Rusia**, la primera década del siglo XXI coincide con la llegada al poder de Vladimir Putin y una nueva etapa de gobierno de corte nacionalista en la política doméstica y exterior, que no se subordinó a la política occidental (Gutiérrez del Cid, 2010: 16) característica de la etapa anterior. Luego del fracaso que supuso la política atlantista de Yeltsin la cual condujo a una disminución abrupta del PBI -con consecuencias sociales de gravedad como una creciente inflación, el aumento de la

⁵ En 2004, había un automóvil cada 7,4 habitantes mientras que diez años después la cifra aumentó a uno cada 4,4 habitantes (Reis, 2014).

⁶ El término “pre-sal” se refiere a un conjunto de rocas ubicadas en las porciones marinas de gran parte de la costa brasileña, con potencial para la generación y acumulación de petróleo. Se consideró apropiado denominarlo “pre-sal” porque se extiende por debajo de una extensa capa de sal. La profundidad total de estas rocas, esto es, la distancia entre la superficie del mar y los reservorios de petróleo por debajo de la capa de sal, puede llegar a más de 7 mil metros. Los mayores descubrimientos de petróleo fueron realizados por Petrobras en la capa pre-sal ubicada entre los estados de Santa Catarina y Espírito Santo (Petrobras web).



desnutrición y el alcoholismo-, los objetivos de las reformas aplicadas por el nuevo presidente fueron conseguir un crecimiento sostenido y la diversificación de la economía (Sánchez Andrés, 2011). De esta forma, el horizonte era que el Estado ruso recuperara su rol determinante en la política económica del país.

Las reformas coyunturales se orientaron a estabilizar la economía, con la finalidad de reducir la inflación y el déficit público al tiempo que destinó parte de la recaudación a mejorar el nivel de vida de la población. Sin lugar a dudas, la estabilización macroeconómica y la recuperación de la economía se produjeron gracias al contexto de aumento del precio internacional del petróleo. De hecho, en el marco de la política de reestructuración industrial, Putin estableció como prioridad nacional aumentar el control del Estado en la industria petrolera y gasífera del país (Sanchez Andréz, 2011: 47). Sobre la base de dicha política se produjo la recuperación de la petrolera Yukos a manos del Estado.

Cabe recordar que luego de la implosión de la URSS, el aparato burocrático fue dividido entre las personalidades más influyentes del partido comunista. Por lo cual, la riqueza del país pasó a manos privadas conocidos como los oligarcas rusos, quienes se convirtieron en las personas más ricas de Rusia. Este acuerdo establecía que los oligarcas conservaban sus riquezas ilegalmente obtenidas, pero no podrían involucrarse en el poder político (Gutiérrez del Cid, 2010: 24). En el proceso de privatizaciones de los noventa, Mihail Kodorkovsky (uno de los doce olicargos favorecidos) compró al Estado ruso la petrolera Yukos.

Hacia inicios de los 2000, Kodorkovsky propició las negociaciones para la compra del 50% de esa compañía por las multinacionales norteamericanas Chevron y Exxon. Además, Yukos tenía intenciones de romper el monopolio estatal de oleoductos y gasoductos, construyendo su propia red. El gobierno de Putin percibió dichas razones como una atentado a la seguridad energética rusa. En 2003 Kodorkovsky fue encarcelado, cobrándole una suma millonaria a Yukos por evasión de impuestos, que llevó a la petrolera a la bancarrota. El gobierno ruso entonces adquirió las acciones de tal empresa, la cual fue transferida a la petrolera estatal Rosneft (Gutiérrez del Cid, 2010: 27).

En resumen, el gobierno de Putin restableció el control gubernamental sobre los hidrocarburos del país en un momento de



escalada de los precios internacionales de su principal exportación. Rosneft y Gazprom –estatal rusa y la mayor productora de gas natural del mundo– se convirtieron en las fuentes principales de recursos frescos a la nación y la base fundamental de la recuperación del prestigio en la primera década de los 2000.

Rusia no ha variado su consumo energético y tampoco su producción desde el 2000 al presente. En consecuencia, si en los noventa era el segundo mayor consumidor de energía del mundo, fue superado por China e India en el siglo XXI, ubicándose en el cuarto lugar en la actualidad (Enerdata, 2022). Su matriz energética doméstica está cubierta en un 90% por hidrocarburos debido a la abundancia de estos recursos en su territorio. El gas natural es la principal fuente de energía, seguido por el petróleo y el carbón. La producción de carbón se destina mayormente a la exportación, siendo Rusia el tercer mayor exportador del mundo (Statista, 2022).

La energía nuclear es una fuente alternativa, considerando que en el país se halla uno de los depósitos de uranio más grande del mundo (Fumagalli, 2020: 7). Considerando que el sector de la energía atómica había alcanzado un gran desarrollo en la Unión Soviética, durante el gobierno de Putin se creó en 2007 la corporación estatal Rosatom para promover sus aplicaciones civiles. Rusia presenta una gran competitividad en la construcción de centrales nucleares y de sus equipamientos, así como en el enriquecimiento de uranio para utilizarlo como combustible (Sánchez Andrés, 2011: 55).

Debido a la constitución de la propia matriz energética y a que el sector externo está constituido básicamente por la explotación de hidrocarburos, en la actualidad Rusia posee el segundo mayor índice de intensidad energética del mundo, después de Irán. No es menor recalcar que los primeros ocho países con mayor intensidad energética del mundo se tratan de países petroleros. El consumo energético per cápita se acerca al de los países desarrollados: 4,9 toe en 2014, último registro computado por el Banco Mundial (2022).

Finalmente, como se dijo anteriormente, **Sudáfrica** es considerado en este trabajo debido a su pertenencia desde 2011 al Foro BRICS. Sin embargo, sus capacidades energéticas hacen a este país un actor marginal en el contexto energético mundial.



En la primera década del siglo XXI este país fue incluido dentro de la categoría de potencia emergente debido a su gran activismo internacional y a su desempeño macroeconómico positivo. Thabo Mbeki (1999-2008) se convirtió en el sucesor de Nelson Mandela y supo capitalizar la buena imagen internacional condensada en la popular frase: "Sudáfrica, puerta de entrada al continente africano". Mbeki mantuvo las principales directrices económicas impulsadas durante la gestión de Mandela, aunque principalmente propició una serie de políticas destinadas a favorecer el empleo y empoderamiento económico de la población de raza negra en el sector privado (Black Economic Empowerment programme) (Giaccaglia y Morasso, 2020: 136). Asimismo, inició un ambicioso programa de obras públicas orientado a renovar la red de desagües, pavimentación, tendidos ferroviarios, instalaciones portuarias y eléctricas (Giaccaglia, 2012: 96). De hecho, las obras de infraestructura continuaron hasta el final de la década debido a que Sudáfrica fue sede de la Copa Mundial de la FIFA en 2010, política que ayudó a mitigar los impactos de la crisis financiera internacional de 2008 (Giaccaglia y Morasso, 2020: 138).

Históricamente la demanda de energía era liderada por el sector minero. En 1994, al iniciarse el período post-apartheid, el gobierno se focalizó en ampliar el suministro para incluir el acceso de los hogares a la electricidad y hacer que los servicios energéticos sean más asequibles para los pobres (Winkler, 2007: 26). A pesar de los posteriores avances económicos en el siglo XXI, Sudáfrica consume una tercera parte del total de la energía que consume Brasil y dicha cifra ha variado modestamente en el lapso 2000-2021 (109 Mtoe en 2000 y 137 Mtoe en 2021). Si bien a inicios del 2000 era el principal consumidor de energía del continente, en el transcurso de los años fue superado por Nigeria (Enerdata, 2022).

Su demanda primaria de energía es abastecida en un 71% por carbón, debido a las abundantes reservas que este país tiene del recurso, seguido por el petróleo y sus derivados en un 21% (US Energy Information Administration -US EIA-, 2022). En la actualidad, Sudáfrica es el quinto mayor productor y exportador de carbón del mundo, siendo China e India los principales destinos de exportación (Masters, 2009; Statista, 2022). Tal como se infiere, la producción se destina al abastecimiento doméstico y también forma parte del sector externo del país. Cabe indicar además que Pretoria tiene gran interés geoestratégico debido a que en su territorio se contabiliza la tercera mayor reserva de uranio del mundo, un metal crucial para la generación de energía nuclear (Statista, 2022), aunque este país posee un lúgido desarrollo del sector.

La intensidad energética se mantuvo alta (pasó del octavo al décimo segundo puesto entre los países con mayores índices) en el período 2000-2020, demostrando una alta ineficiencia en el uso de la energía (Enerdata, 2022). Si bien en 2020 aproximadamente el 84% de la población tenía acceso a la electricidad en Sudáfrica (últimas estimaciones

del Banco Mundial), el sector de la energía eléctrica ha tenido dificultades para suministrar energía adecuada y fiable durante la última década. Ello se debió al envejecimiento de las centrales eléctricas de carbón, a la insuficiente inversión en infraestructuras eléctricas, a la mala gestión del sector y a los frecuentes apagones programados. En efecto, la falta de fiabilidad del suministro eléctrico ha afectado a las industrias y al crecimiento económico del país (US EIA, 2022).

En resumen, China, India y Brasil se convirtieron en grandes jugadores del contexto energético global en la primera década del siglo XXI, no solamente porque ocuparon los primeros puestos en cuanto a consumo y producción de prácticamente todas las fuentes de energía no renovables, sino también por la creciente influencia que sus empresas petroleras estatales han comenzado a ocupar en el mercado. Asimismo, y tal como se indicó previamente, a partir de 2000 el gobierno ruso consolidó el control estatal en la industria petrolera rusa y mejoró también su posición internacional.

El ascenso de las empresas estatales petroleras de los BRICS en el mercado energético

Históricamente el mercado petrolero mundial pasó a estar dominado por siete compañías privadas con sede en los países desarrollados, las cuales ejercieron su hegemonía sobre la industria petrolífera durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX, conocidas como las 'Siete Hermanas'⁷. Considerando los cambios en la jerarquía energética internacional, la industria petrolífera atravesó por una transición durante la primera década del siglo XXI. El alza sostenida de los precios del petróleo hizo renacer el interés nacional por el control del aprovisionamiento en pos de la seguridad energética y a la sazón, mantener o incrementar los estándares de PBI, fortaleciendo a las empresas estatales. Las *National Oil Companies* (NOCs) -tal como son identificadas- desplazaron de la escena a las sobrevivientes de las primigenias Siete Hermanas (también denominadas *International Oil Companies* - IOCs), las cuales quedaron fusionadas en cuatro compañías privadas: British Petroleum, ExxonMobil, Royal Dutch Shell y Chevron.

Las NOCs fueron beneficiadas por el respaldo político y por el acceso preferencial a las reservas de petróleo y gas natural existentes en

⁷ Denominación acuñada por Enrico Mattei, fundador y presidente del Ente Nazionale Idrocarburi cuando a mediados del siglo XX necesitaba asegurar el aprovisionamiento de petróleo de Italia y su proceder fue frustrado por las concesiones controladas por las Siete Hermanas en Arabia Saudita e Irán (Hoyos, 2007). Se trataba de las siguientes empresas: *Standard Oil of New Jersey* -o Eastern States Standard Oil (ESSO/EXXON)-, *Standard Oil of New York*, posteriormente renombrada MOBIL y *Standard Oil of California*, más tarde CHEVRON; *Gulf Oil* y *Texaco*. En Europa, se encontraba la *Royal Dutch/Shell Group* y la *Anglo-Persian Oil Company* (AIOC), que pasaría a denominarse *British Petroleum* en 1954. A partir de 1970, las sucesivas nacionalizaciones realizadas por los países productores de petróleo en detrimento de las grandes compañías petroleras anglosajonas, provocó una ola de fusiones y adquisiciones en la industria. En 1975, *Gulf Oil* decidió suspender sus actividades en los países en desarrollo para concentrarse en Estados Unidos y el Reino Unido. En 1984, *Standard Oil of California* cambió su nombre por *Chevron* y se fusionó a *Gulf Oil*. En 1999, *Exxon* y *Mobil* se unieron y en 2001, *Chevron* incorporó a *Texaco* (Paiva Benevides, 2011: 47-48).



sus países de origen. Algunas de dichas NOCs fueron clasificadas como ‘las nuevas Siete Hermanas’, las cuales son oriundas de países en desarrollo y conducidas por sus respectivos gobiernos: Saudi Aramco (Arabia Saudita), Gazprom (Rusia), China National Petroleum Corporation (China), National Iranian Oil Company (Irán), PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil) y Petronas (Malasia).

Los datos señalados marcan un cambio de gran magnitud en los últimos treinta años, cuando el 40% de la producción provenía de las naciones industrializadas, mayoritariamente controlada por los grupos energéticos occidentales privados (Hoyos, 2007). Este panorama comenzó a cambiar en la primera década del nuevo siglo ya que hacia finales del 2010 las NOCs concentraron el 88% de las reservas probadas de petróleo y el 52% de la producción mundial. En contraste, ‘las antiguas Siete Hermanas’ dominaron el 6% de las reservas y contaron con una participación del 26% en la producción (IEA, 2011: 39 y World Energy Council, 2016: 18). Las IOCs solo apuestan a proyectos que generan ganancias mientras que las NOCs tienen la capacidad de perder ingresos si eso supone apoyar la posición política del Estado.

Es dable señalar que si bien las empresas petroleras estatales indias no conformaron la clasificación de “las nuevas Siete Hermanas”, su protagonismo se destaca en los informes anuales de Forbes. Si bien se trata de un sector muy dinámico, cabe indicar que el último informe de Forbes Global 2000 (Helman, 2022) posicionó entre las primeras veinte mayores empresas petroleras y gasíferas del mundo a las NOCs de los países BRICS (menos Sudáfrica). Por orden de aparición, **PetroChina, China Petroleum & Chemical Corporation y CNOOC (China), Gazprom (Rusia), Petrobras (Brasil)⁸, Rostnef (Rusia) y ONGC (India)**. La expansión en el andamiaje industrial les ha permitido consolidarse en la exploración, explotación y producción, así como en la refinería y transporte. Asimismo, todas las empresas de los países BRICS se han consolidado como operadores internacionales, es decir, que no solamente poseen la mayor porción del mercado en sus territorios nacionales, sino que han adquirido bloques de exploración en otros países. En el capítulo siguiente, nos detendremos en las inversiones intra-BRICS en el sector de los hidrocarburos.

En definitiva, las modificaciones observadas en la jerarquía energética mundial cuestionan el orden establecido luego de la Segunda Guerra Mundial entre proveedores y consumidores históricos (OPEP versus OCDE y sus empresas petroleras multinacionales), actores que han ocupado un rol decisivo en el desarrollo del capitalismo transnacionalizado. Dichos actores no abandonarán su lugar fácilmente y resistirán los embates de una transición (Newell, 2018). Justamente

⁸Cabe mencionar que Petrobras logró recuperar su posición internacional a pesar del escándalo de corrupción conocido como “Lava Jato”, que refirió a un esquema de sobornos de grandes constructoras junto con Petrobras, lo cual impactó directamente en el valor de sus acciones generando que disminuyera en un 85%, desde su mayor registro en 2008 (O Globo, 2016).

las demandas de Estados Unidos y la Unión Europea en el marco de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COPs) para que las potencias emergentes asuman mayores compromisos de mitigación en el área de consumo y producción de energía es una manifestación clara de dichas resistencias y pujas de poder, tal como se verá a posteriori.

Segunda década del siglo XXI: la transición de bajo carbono como demanda de las potencias tradicionales a los países BRICS

Los cambios producidos en el contexto energético internacional generaron dos tipos de reacciones por parte de los históricos consumidores y productores reunidos en la OCDE -y por ende conformando la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) respectivamente⁹: cooptación y resistencia. En cuanto a la primera reacción, ambas organizaciones iniciaron un proceso de acercamiento a dichos países en un intento de comprometerlos con sus objetivos. Para el caso de la Agencia Internacional de la Energía -organización conformada luego del shock petrolero de 1973 y que ha reunido a los principales consumidores de energía del mundo y por lógica a los principales importadores de petróleo-, dicha senda comenzó en 2010. El propósito de sumar a China, India, Brasil y Sudáfrica se orientó a transparentar el acceso a la información de aprovisionamiento energético de estos países para mejorar previsiones y pronósticos de escenarios futuros.

La OPEP reaccionó antes y a partir de 2005 inició una serie de foros de diálogo con Rusia y con China de manera separada (OPEC, 2021). Para esta organización internacional asegurar las compras del principal importador de petróleo del mundo era clave para su seguridad energética. Del mismo modo, concertar posiciones en torno a cuotas de producción y precios con uno de sus principales competidores en el mercado, Rusia, brindaba previsibilidad a sus economías dependientes de las rentas petroleras. No obstante, dichos mecanismos de negociación no prosperaron. El ciclo de precios altos de los commodities desarticularon los incipientes vínculos establecidos.

Ahora bien, finalizada la bonanza económica, hacia 2014-2015 la OPEC reactivó el diálogo con Rusia. Tal es así que en 2016 se conformó la OPEP+ la cual refiere a un grupo de 23 países productores de petróleo que incluye 13 miembros de la OPEP y otros 10 países productores de petróleo¹⁰, entre ellos Moscú como el más relevante debido a que ha superado a Arabia Saudita como mayor productor de petróleo mundial. En

⁹ Para un examen exhaustivo sobre el tema, se recomienda leer Giaccaglia & Dussort (2020) "Las potencias emergentes en los espacios multilaterales de negociación de hegemonía noratlántica: la cuestión energética y las patentes farmacéuticas", Sociedade e Cultura; y Giaccaglia & Dussort (2022) BRICS member states as norm entrepreneurs: worldviews and bids for power in Global Health and world energy governance", Third World Quarterly.

¹⁰ Rusia, Azerbaiyán, Bahrein, Brunei, Kazajistán, Malasia, México, Omán, Sudán del Sur y Sudán.



2019 los países reunidos en la OPEP+ firmaron una Carta de Cooperación con el objetivo de facilitar el diálogo (Perumal, 2022). En cuanto a India, la OPEP inició el proceso de diálogo conjunto en 2015 y con China restableció dicho mecanismo en 2017 (OPEC, 2021).

Respecto a la segunda reacción, la resistencia, se comenzó a observar en las sucesivas COPs de la primera década del nuevo siglo. El alto consumo energético y la constitución de la matriz energética de estos países provocaron un salto en las emisiones de sus Gases de Efecto Invernadero (GEIs). De hecho en 2006 China superó a Estados Unidos como el país que más GEIs generó a nivel mundial y se ha mantenido en ese lugar desde entonces. Asimismo, India en el período 2000-2010, pasó al cuarto lugar en términos de emisiones y en 2012 saltó al tercero. Rusia, que solía ser el tercer mayor emisor, pasó al cuarto lugar por el ascenso de India. Brasil, que no figuraba entre los mayores contaminantes, en 2021 ocupó el decimotercer lugar y Sudáfrica varía entre el decimocuarto y el decimoquinto (Enerdata, 2022). En tanto, las COPs que se llevaron a cabo a partir del 2000 tenían como horizonte implementar el Protocolo de Kyoto¹¹ y posteriormente alcanzar un acuerdo climático más ambicioso.

La COP15 organizada en Copenhague en 2009 fue un parteaguas entre las posiciones mantenidas por las potencias tradicionales y las potencias emergentes. A causa del incremento sustantivo en las emisiones de GEIs de China e India principalmente, las potencias tradicionales comenzaron a reclamar mayores compromisos de mitigación por parte de estos países. En ese marco Brasil, India, Sudáfrica (IBSA) y China se coaligaron en BASIC, un bloque que resistió los embates bajo el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Giaccaglia, 2017: 448). Dicho de otro modo, estos países reclamaban equidad en la ecuación tiempo/cantidad de emisiones, considerando que los países industrializados habían contaminado durante siglos hasta alcanzar la categoría de países desarrollados.

Esta contundente puja de poder no fue sostenida en el tiempo por parte de BASIC. El año 2015 fue clave para la configuración de la gobernanza energética mundial a causa de las modificaciones producidas ese año en las metas globales. En primer lugar, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución que redefinió los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dentro de los ODS se destaca el objetivo N° 7 [Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos] el cual urge por un cambio en el patrón de crecimiento y desarrollo mundial basado en energías contaminantes como horizonte de la Agenda 2030. En tal sentido, los países BASIC comenzaron a cuestionar un desarrollo económico a

¹¹En dicho Protocolo, aprobado en 1997 en el marco de la CMNUCC, se establecieron las exigencias de reducción de emisiones para los países desarrollados y los países en desarrollo. Mientras que Rusia conformó el primer grupo, China, India, Brasil y Sudáfrica formaron parte de la segunda categoría.

cualquier precio. De esta forma comenzaron a proyectarse en las políticas domésticas conceptos como *green growth*; *green transformation* o *green economy*, los cuales apuntan por la aplicación de procesos tecnológicos y de infraestructura más sustentables para cambiar los patrones de consumo y producción actuales. La transición energética se constituye en un pilar de dicha transformación y apunta a reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) relacionadas con la generación de energía, para limitar el cambio climático. En segundo lugar, en 2015 se alcanzó la firma del Acuerdo de París que implicó el compromiso histórico de los mayores emisores de GEIs, entre ellos los miembros de BRICS, excepto Rusia que inicialmente se abstuvo. La firma y ratificación de dicho acuerdo significó un cambio en sus posiciones defendidas hasta años anteriores.

China, que se había resistido durante mucho tiempo a limitar su soberanía, se enfrentó a una fuerte presión nacional e internacional para proteger mejor su medio ambiente. A partir de 2010, el gobierno ha respondido con el compromiso de mejorar la calidad del aire, lo que ha provocado una reducción del consumo de carbón, el énfasis en el desarrollo de fuentes de energía renovables y la previsión de una mayor demanda de gas natural a largo plazo para reducir las emisiones (Bolt & Cross, 2018: 79). Tal ha sido el compromiso de este país que en la actualidad China lidera las inversiones en tecnologías de baja emisión de carbono, dado que posee la mayor capacidad instalada para la generación de energía eólica, solar e hidráulica a nivel mundial (IEA, 2018). Su “transformación verde” es una realidad a nivel doméstico y se ha trasladado también a sus iniciativas exteriores como la BRI y el BAI, los cuales contemplan financiamiento de proyectos con esta tónica.

India, por su parte, no muestra los mismos números que China en cuanto a transición energética, pero tiene uno de los planes más ambiciosos en energía renovable (solar y de viento) del mundo (Tongia, 2020). En 2006 este país creó el *Prime Minister's Council on Climate Change* con el propósito de desarrollar una respuesta coordinada a nivel interno, por el cual se lanzó en 2008 el *National Action Plan for Climate Change* compuesto de ocho misiones diferentes¹². El compromiso del gobierno de Modi con la transición energética se volvió más asertivo a nivel externo, convirtiéndose en el país fundador de la *International Solar Alliance* junto a Francia en 2015.

Brasil solía ser clasificado como un líder climático (Franchini et al, 2020) no sólo por poseer una matriz energética sustentable sino por su gran activismo internacional en cambio climático desde 1990, momento en que fue anfitrión de la Cumbre de Río en 1992. Durante los años de gobierno de Lula Da Silva se dio un fuerte impulso a políticas

¹² National Solar Mission; National Mission for Enhanced Energy Efficiency; National Mission on Sustainable Habitat; National Water Mission; National Mission for Sustaining the Himalayan Ecosystem; Green India Mission; National Mission for Sustainable Agriculture; National Mission on Strategic Knowledge for Climate Change.

de mitigación, por ejemplo con el desarrollo de biocombustibles¹³ a nivel interno e internacional y el desarrollo de hidroeléctricas. Sin embargo, la crisis económica e institucional de este país desde el 2014 ha provocado que Brasilia no solo haya restringido su actuación exterior, sino que muchos de los proyectos diagramados para desarrollar las distintas áreas energéticas por las empresas estatales (petróleo, hidroeléctricas, etc.) quedaron paralizados (Tang, 2017). A partir de la llegada de Bolsonaro al poder en 2019, se intensificó el proceso de privatizaciones de las empresas estatales energéticas ya iniciado por su antecesor Michel Temer, provocando un avance de capitales externos. Asimismo se desarticularon políticas como las de consumo de biodiesel y se alentó la expansión del agronegocio, aumentando las emisiones de GEIs del país sudamericano.

Rusia “traditionally has been an outlier among the BRICS on climate change” (Downie & Williams, 2018: 401) y es el menos comprometido hacia una transición energética de bajo carbono. Así lo demuestra la ratificación tardía del Acuerdo de París en 2019 y la demora de cuatro años en la aprobación del informe *Russia's energy strategy 2035* de 2015 (Mitrova & Yermakov, 2019), el cual ensaya una serie de medidas orientadas a mejorar la inversión en fuentes de energía renovables.

En el caso de **Sudáfrica**, su rendimiento fue pobre para cumplir con su Contribución Nacional Determinada para limitar las emisiones sobre la base de las políticas actuales (Downie & Williams, 2018). Su economía basada en la energía producida a base de carbón y una demanda creciente hace que las emisiones de CO2 per cápita del país sean mayores que las de los países europeos y veinte veces las emisiones de CO2 de Estados Unidos por unidad de producción económica per cápita (Masters, 2009: 8). Lo cierto es que la disminución del precio de las materias primas ha impactado severamente en la economía de este país que viene tambaleándose desde 2015 y, por lo tanto, no cuenta con los recursos financieros necesarios para poder aplicar políticas de transición energética.

¹³ En el 2003 fue retomado el “Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel” (PNPB) -que había contado con un desarrollo incipiente en 1983. Su particularidad se debe a que está dirigido a los sectores del transporte colectivo y del transporte de mercancías. El biodiesel es producido fundamentalmente con aceite de soja y se incorporó la obligación de combinación con la gasolina de 5% (IEA, 2013).

Reflexiones finales

En función de lo desarrollado a lo largo de este capítulo pudimos ver que, la primera década del siglo XXI consolidó a China, India y Brasil en el contexto energético mundial principalmente como consumidores de hidrocarburos. La segunda década del nuevo siglo demostró los límites de un crecimiento económico sostenido por dichas potencias emergentes sobre la base de una matriz de abastecimiento energético altamente contaminante. Estas consecuencias sumadas a los desafíos que han impuesto a los tradicionales roles de los consumidores de energía del mundo, agitó las aguas generando pujas de poder. Dicho de otro modo, al ver sus posiciones cuestionadas, las potencias tradicionales resistieron el camino de crecimiento económico-consumo energético-contaminación que ellos mismos habían trazado. A pesar de las negativas sostenidas a modificar su patrón de crecimiento, el Tratado de París fue aceptado y ratificado por los cinco miembros de BRICS aunque, tal como se ha visto, con muy diferentes perspectivas de cumplimiento.

Ante todo, se destaca la insuperable capacidad de reconversión de China que en menos de diez años pasó a ocupar el primer lugar en capacidad instalada de generación de energía limpia, además de ya ocupar los primeros puestos en consumo y producción de las fuentes de energía no renovables.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial <https://data.worldbank.org>
- Barbosa, N. (2013), Dez anos de política económica, En: Sader, E. (org.) 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma, São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- Bolt, P. J. & Cross, S. N. (2018), Energy and the Economic Foundations of the Sino-Russian Relationship, In: Bolt, P. J. & Cross, S. N., China, Russia, and Twenty-First Century Global Geopolitics Oxford University Press, Oxford, pp. 67-107.
- Downie, C.; Williams, M. (2018). "After the Paris Agreement: What Role for the BRICS in Global Climate Governance?", *Global Policy*, 9(3), pp. 398-407.
- Enerdata <https://www.enerdata.net/>
- Franchini, M.; Evangelista Mauad, A. C; Viola, E. (2020), "De Lula a

- Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil”, *Análisis Político*, 99, Bogotá, pp. 81-100.
- Fumagalli, M. (2020), “The BRICS, energy security, and global energy governance”. In: Kim, SY (ed.), *The Political Economy of the BRICS Countries: BRICS and the Global Economy*, vol. 2, World Scientific, Singapore, p. 307-333.
- Giaccaglia, C. & Morasso, C. (2020), El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica, En: Lechini, G. & Morasso, C. (Comp.) *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI : ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?*, UNR Editora, Rosario, pp. 131-154.
- Giaccaglia, C. (2012), “Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA -India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010)”. Rosario, 2012. Tesis (Doctorado en Relaciones Internacionales) - Universidad Nacional de Rosario.
- Giaccaglia, C. (2017), “Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas”, *Foro Internacional LVII(2)*, pp. 422-459.
- Gutiérrez del Cid, A. T. (2010), “El ascenso de Vladimir Putin y la consecución del interés nacional de Rusia”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 5(10), pp. 13-46.
- Helman, C. (2022), “Global 2000: Big Profits For Big Oil, As Russian Sanctions Combine With Pent-Up Demand”, 12 de mayo, Forbes. <https://www.forbes.com/sites/christopherhelman/2022/05/12/global-2000-big-profits-for-big-oil-as-russian-sanctions-combine-with-pent-up-demand/?sh=464c4d133f2>
- Hoyos, C. (2007), “The evolution of the Seven Sisters”, 11 de marzo, Financial Times, London. Disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2103f4da-cd8e-11db-839d-000b5df10621.html#axzz1s9FoucgB>
- International Energy Agency (2015), *India Energy Outlook. World Energy Outlook Special Report*. Paris.
- International Energy Agency (2006), *World Energy Outlook 2006*, Paris.
- International Energy Agency (2010), *World Energy Outlook 2010*, Paris.
- International Energy Agency (2011), *Executive Summary, World Energy Outlook*, Paris.
- International Energy Agency (2013), *World Energy Outlook 2013*, Paris.
- International Energy Agency (2016), *World Energy Outlook 2016*, Paris.
- International Energy Agency (2018), *World Energy Outlook 2018*, Paris.
- Kumar, R. (2006), “La India como potencia económica mundial: desafíos para el futuro”, *Anuario Asia-Pacífico*, Madrid. Disponible en: www.anuarioasiapacifico.es/2006/esp/inc/visit.php?id=121
- Masters, L. (2009), “The Road to Copenhagen: Climate Change, Energy and South Africa’s Foreign Policy”, *Occasional Paper* nº 47, South

- African Institute of International Affairs.
- Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India (2017), "Energy Statistics", Central Statistics Office. New Delhi. Disponible en: http://www.mospi.nic.in/sites/default/files/publication_reports/Energy_Statistics_2017r.pdf
- Mitrova, T. & Yermakov, V. (2019), "Russia's Energy Strategy-2035: Struggling to remain relevant", Russie.Nei.Reports, 28, Ifri, December 2019.
- National Bureau of Statistics, China. <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>
- Newell, P. (2018), "Trasformismo or transformation? The global political economy of energy transitions", *Review of International Political Economy*, 1-24.
- O Globo (2016), "Petrobras encolheu 85% em valor de mercado desde pico de 2008, 19 de enero, São Paulo. Disponible en: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/petrobras-encolheu-85-em-valor-de-mercado-desde-pico-de-2008.html>
- Oliveira, G. & Goldbaum, S. (2013), A capitalização de Petrobras em perspectiva, En: Giambiagi, F. & Vellozo Lucas, L. P. (orgs.) Petróleo. Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier.
- OPEC (2021), Joint press releases online - https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/28.htm
- Paiva Benevides, N. G. (2011), Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do mecanismo de consultas sobre cooperação energética ao memorando de entendimento sobre biocombustíveis (2003-2007), Brasilia: Ministério das Relações Exteriores.
- Palazuelos, E. (2008), India: Albores de la transición energética y dependencia exterior, En: Palazuelos, E. (dir.) El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial, Madrid: Akal, pp. 249-280.
- Palazuelos, E.; García, C. (2008), China: dependencia exterior y dilemas estratégicos de su transición energética, En: Palazuelos, E. (dir.) El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial, Akal, Madrid, p. 187-220.
- Perumal J., P. (2022) "Opec Plus. The cartel and its allies that keep oil on the boil", 5 de junio, The Hindu. <https://www.thehindu.com/news/international/opec-plus-the-cartel-and-its-allies-that-keep-oil-on-the-boil/article65493511.ece>
- Petrobras <http://www.petrobras.com>
- Reis, T. (2014), "Com aumento da frota, país tem 1 automóvel para cada 4 habitantes", 10 de marzo, O Globo. Disponible en: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/03/com-aumento-da-frota-pais-tem-1-automovel-para-cada-4-habitantes.html>
- Rosen, D. H. & Houser, T. (2007), What Drives China's Demand for

- Energy (and What It Means for the Rest of Us), In: Cary, E. (project coordinator), The China Balance Sheet in 2007 and Beyond, Center for Strategic and International Studies and the Peterson Institute for International Economics, Washington. pp
- Sánchez Andrés, A. (2011), "La economía rusa en la crisis mundial: Una valoración de la etapa Medvédev", Revista CIDOB d'afers internacionals, 96, (diciembre 2011), pp. 45-61.
- Schutte, G. R. (2013), "Brasil: nuevo desarrollismo y petróleo de aguas profundas", Nueva Sociedad(244).
- Seshasayee, H. (2019). India-Venezuela relations: A Case Study in Oil Diplomacy. Washington: Wilson Center.
- Statista <https://es.statista.com/>
- Tang, C. (2017). Investimentos chineses no setor energético brasileiro: oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Energia.
- Tongia, R. (2020) "How COVID-19 might impact India's renewable energy transition", World Energy Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/india-renewable-energy-transition-index-2020-covid-19-coronavirus-pandemic-lockdown-risk-model/>
- United States Energy Information Administration (2022) Country Analysis Executive Summary: South Africa. https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/South_Africa/pdf/south_africa.pdf
- Winkler, H. (2007), "Energy policies for sustainable development in South Africa", Energy for Sustainable Development, XI(1), pp. 26-34.
- World Energy Council (2016) World Energy Resources. London.

Capítulo 5



Los BRIC(S) y la energía – Parte II

Interdependencias energéticas intra-BRICS

Dra. María Noel Dussort

En las páginas anteriores se consideraron las respuestas seguidas por las organizaciones internacionales que tradicionalmente habían sido las protagonistas en el tablero energético frente a la influencia cada vez mayor de los miembros de BRICS. Una de las reacciones analizadas fue la de cooptación, la cual se ilustró en la ampliación de la OPEP y la IEA en OPEP+ (sumando a Rusia) y, desde una definición propia, la IEA+ (China, India, Brasil y Sudáfrica como miembros asociados). Mientras tanto, los países miembros de BRICS comenzaron una serie de movimientos conducentes hacia una mayor interdependencia energética, aprovechando las complementariedades que sus condiciones les permitían, las cuales fueron analizadas en el capítulo anterior.

En este contexto entonces cabe preguntarse, *¿qué importancia ha tenido la seguridad energética a nivel grupal? ¿Cómo ha evolucionado su tratamiento desde la configuración del Foro BRICS?* En paralelo a la dinámica del grupo, *¿de qué manera los países miembros de BRICS han intentado aprovechar la intensificación de las relaciones hacia un acercamiento energético de tipo bilateral?* Por último, *¿qué repercusiones ha provocado la Guerra de Ucrania del 2022 en las interconexiones energéticas intra-BRICS preexistentes al conflicto? ¿se observan configuraciones nuevas?*

A modo de responder a dichos interrogantes, a continuación se aborda en primer lugar, el tratamiento conjunto de la problemática energética en el Foro BRICS desde su creación hasta el año 2022. En segundo lugar, se reflexiona acerca de los vínculos establecidos entre estos países para alcanzar la seguridad energética previo al inicio de la guerra en Ucrania en 2022 y las posteriores repercusiones que tuvo este acontecimiento en los lazos energéticos entre los miembros de la agrupación.

Interdependencias energéticas intra-BRICS, más bilateral que grupal.

A medida que estos países se consolidaron como actores fundamentales en una temática de agenda internacional crucial, las preocupaciones energéticas comenzaron a hacer eco de forma conjunta en las diferentes reuniones del Foro BRICS a partir de 2009. Desde la primera reunión en adelante, la energía apareció en las diferentes declaraciones de las cumbres anuales (BRICS Summits' Declarations 2009-2022). De todas formas, cada mención estuvo permeada por los



intereses individuales del país anfitrión según la reunión anual que se tratase.

Por ejemplo, la primera reunión de 2009 -constitutiva del Foro BRICS- fue organizada por Rusia y la temática energética apareció en relación a mejorar los mecanismos de cooperación entre países consumidores, productores y países de tránsito; una preocupación clave para un país productor de petróleo como el organizador. La siguiente declaración de la cumbre realizada en 2010 en Brasilia se focalizó en el nexo entre energía y cambio climático así como en la cooperación internacional en energías renovables, principalmente biocombustibles; un tema de agenda de Brasil en ese momento en tanto líder climático en el marco de las negociaciones de las COPs (BRICS Summit Declaration 2010). En la declaración de 2011 -de la cumbre realizada en China- se apeló a la cooperación en energía renovable y al desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos (BRICS Summit Declaration 2011). Dichos temas se vinculaban con la agenda doméstica de Beijing y con las repercusiones del incidente de Fukushima en marzo de aquel año. Dicho incidente provocó que los países desarrollados declarasen que iniciarían el proceso de cierre de sus centrales nucleares, principalmente países europeos como Alemania. Mientras que frente a las necesidades energéticas crecientes de países como China, India o Brasil o bien, países como Sudáfrica y Rusia con reservas de uranio, descartar la energía nuclear no se evaluaba como una opción.

La declaración siguiente recogió las conclusiones de la cumbre de 2012 en India. Allí se recalcó que los hidrocarburos continuarían siendo fundamentales en las matrices energéticas de los países BRICS y se alentó a cooperar en materia tecnológica para el desarrollo de energía renovable; un área de carencia para India en ese momento (BRICS Summit Declaration 2012). La declaración de 2013 de la reunión realizada en Sudáfrica no tiene mención a la temática (BRICS Summit Declaration 2013). Los documentos siguientes continúan la misma lógica, aunque a partir de 2016 se intensifican las menciones sobre cooperación en transición energética como forma de paliar el cambio climático (BRICS Summits' Declarations 2014-2022).

De hecho en 2020, en pleno desarrollo de la pandemia por COVID-19¹, se inauguró el *BRICS Energy Research Cooperation Platform*. Esta primera iniciativa conjunta entre los países sobre el tópico tenía

¹ Se retoma la cuestión en el siguiente apartado.



inicialmente la intención de converger en materia de investigación, incluida la preparación de informes conjuntos, aunque marcando taxativamente que no se inmiscuiría en los asuntos internos de cada Estado o bien, en comprometer su posicionamiento internacional (BRICS Russia 2020, 2022).

En otras palabras, y tal como se ha expuesto en el capítulo primero de esta obra, se observa la prevalencia soberana individual en las cuestiones energéticas, tal como se observa a nivel declarativo en el marco del Foro. De todas maneras, a nivel bilateral se destaca la intensificación de los lazos energéticos entre los miembros de BRICS principalmente en el siglo XXI. A continuación se presentan algunos ejemplos con centro en China debido a que ha sido el país que más avanzó en este aspecto, yendo de mayor a menor grado de involucramiento.

En cuanto al desarrollo de las relaciones energéticas **China-Rusia**, es preciso dar a conocer que si bien el acercamiento podría considerarse “natural” debido a que China es un gran consumidor de hidrocarburos, Rusia un productor de importancia y además comparten una extensa frontera territorial y marítima, el camino fue tenso y tormentoso.

Luego de más de dos décadas de negociaciones, en 2016 Rusia desplazó a Arabia Saudita como principal proveedor de petróleo de China. Esto se produjo por dos razones principales. La primera de ellas tiene que ver con el inicio de la deflación de los precios internacionales de los commodities, entre ellos el crudo, a partir de 2014. La segunda se relaciona con la imposición de las sanciones a Moscú por parte de Occidente luego de la anexión de Crimea en 2014. En tanto, Rusia que en la primera década de los 2000 profundizó el comercio de hidrocarburos con Europa –cabe recordar la ayuda financiera de Alemania-, a partir de entonces flexibilizó su postura frente a China. Inicialmente, el gobierno de Putin desconfiaba de permitir el involucramiento de Beijing en el sector estratégico de su país.

Sin embargo, con el paso de los años la cooperación política mejoró aunque según el académico Xia Yishan del China Institutes of International Studies “economic and trade cooperation is less than satisfactory” (Xia en Global Times, 2016). En 2015, a pesar de que China se convirtió en el mayor socio comercial de Moscú, el 80% de las exportaciones de petróleo y gas rusos se destinaban a Europa (Bolt y Cross,



2018: 80). De hecho, la relación comercial global es más importante para Rusia que para China y está primarizada. Mientras que Rusia exporta a su socio principalmente petróleo, gas, carbón y reactores nucleares, China le vende bienes manufacturados y de capital. En 2016 China fue la mayor fuente de importaciones de Rusia, casi duplicando el valor de los bienes importados del número dos, Alemania. Rusia tan solo alcanza el puesto 16º en el ranking chino (Bolt & Cross, 2018: 71-72). En otras palabras, la relación comercial está dominada por la energía y se produce entre grandes empresas estatales y de forma politizada.

Otro dato interesante a destacar fue que la petrolera estatal china CNPC realizó un pago inicial de 6.000 millones de dólares a Rosneft para que el gobierno ruso pudiera financiar la adquisición de los activos de Yukos en 2003 y así concentrar el control de la industria petrolera, a cambio de entregas adicionales de petróleo por ferrocarril. Este fue el primero de una serie de préstamos que China proporcionó a la industria energética rusa. Hasta que en 2014 Beijing se convirtió en el mayor prestamista de su vecino del norte (Bolt & Cross, 2018: 90).

En 2011 inició operaciones un oleoducto ruso de 4.740 km de longitud -denominado ESPO por sus siglas en inglés- capaz de transportar 1,6 millones de barriles de petróleo por día hacia China y Japón (Reymond & Rimbert, 2022). La financiación y planificación inicial de dicho oleoducto también fue gracias a CNPC y sus negociaciones con Yukos en 2000. Luego de los sucesos ocurridos con Yukos -ya mencionados previamente- Rostneft se hizo cargo del proyecto, el cual pudo continuarse gracias al financiamiento recibido por China a cambio de barriles de petróleo - por medio del modelo *loans for oil*² (Bolt & Cross, 2018: 90).

Las negociaciones entre los dos países para establecer un gasoducto comenzaron en 2006 pero no pudieron avanzar. El *impasse* impuesto por Occidente debido a la crisis de Ucrania de 2014 generó como contracara el logro de un acuerdo entre Xi Jinping y Putin sobre el gasoducto. En mayo de ese año se firmó un contrato entre PetroChina y Gazprom para construir el “Power of Siberia” (Bolt & Cross, 2018: 92). La inauguración se produjo en 2019 y es capaz de enviar 38.000 millones de metros cúbicos al año a China³ (Belkaid, 2022).

En resumen, Rusia se ha volcado a China para disminuir la dependencia de Europa en términos energéticos y, por ende, económicos. China necesita cada vez más transformar su sector energético, disminuyendo el consumo de carbón y aumentando el de gas, para disminuir sus emanaciones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs) y así cumplir con los objetivos de mitigación del Acuerdo de París. Además, aprovechó los

²Para ahondar sobre el modelo, se recomienda la lectura de la tesis doctoral de Dussort, María Noel (2018) “Los modelos de vinculación externa en materia de seguridad energética implementados por las potencias emergentes. Los casos de Brasil, India y China en África Subsahariana durante el período 2003-2014”.

³Como se verá a continuación, el gasoducto NordStream 1 que une Rusia con Europa transporta 55 Mdm al año.

conflictos de Moscú con sus socios occidentales para fortalecer los lazos energéticos, que hasta el momento son favorables a Beijing.

Por otro lado, importa mencionar además el rol de China y de Rusia en la producción de energía nuclear civil mundial. De acuerdo a Meyer (2022) desde el inicio del siglo XXI se ha concentrado el duopolio sino-ruso, geopolitizando este sub-tópico energético que durante mucho tiempo intentó quedar exento de los conflictos. Si bien Estados Unidos históricamente lideró el sector, desde el boom los hidrocarburos no convencionales en este país, la industria nuclear empezó a convalecer.

Ya en 2007 Putin había reorganizado el sector nuclear en una única empresa estatal, Rosatom. En la actualidad, este país controla el 10% del mercado de la extracción de uranio (ya que, como se dijo, tiene cuantiosas reservas), el 36% de enriquecimiento, el 22% de la fabricación del combustible y Rosatom –la empresa estatal rusa- conduce 36 proyectos de construcción de reactores en el exterior (Meyer, 2022). China, por su parte, cuenta con tres empresas dedicadas al área: China National Nuclear Corporation (CNNC), China General Nuclear Power (CGN) y State Power Investment Corporation (SPIC) que compiten entre sí en el exterior. Beijing “apunta a aumentar la producción nacional de uranio, controlar la capacidad de extracción en el exterior y abastecerse en el mercado mundial” (Meyer, 2022). De momento, este sector es más un eje de rivalidad que de cooperación entre los vecinos. En efecto, China y Rusia están aumentando la adquisición de minas de uranio fuera de sus fronteras (fundamentalmente en el continente africano) y aprovechan los bajos precios a partir del efecto Fukushima (Meyer, 2022).

En este marco, cabe mencionar que frente a las necesidades energéticas de Sudáfrica, el gobierno de Zuma comenzó a evaluar la opción nuclear. Rusia y China se convirtieron en contendientes con el objetivo de ganar la licitación para su desarrollo. De hecho, Sudáfrica y Rusia firmaron un acuerdo nuclear confidencial, que se filtró en 2014 (Weiss & Rummer, 2019). Sin embargo, la apuesta del gobierno sudafricano pronto fue desarticulada por la gran oposición política en el tema (Abdenur & Kassier, 2014) y las denuncias de corrupción que condujeron a la renuncia de Zuma. El actual presidente Ramaphosa ha dado a conocer que el acuerdo resulta inviable de costear (Weiss & Rummer, 2019).

Ahora bien, otro nexo energético importante intra-BRICS se encuentra en la relación **China-Brasil**. No es casual que luego del descubrimiento del pre-sal, Beijing haya intensificado sus inversiones en este país sudamericano a partir de 2010 en el sector petrolero. Además, Petrobras ha desarrollado capacidades tecnológicas de vanguardia en los sectores de exploración y producción en aguas profundas, un área en la que las empresas chinas deseaban especializarse. Al mismo tiempo, para Brasilia, Beijing representa un socio con medios financieros para contribuir al desarrollo de sus recursos energéticos (Fernandes, 2014: 156). De hecho,



China aplica el modelo *loans for oil* a través de Petrobras a cambio de que su pago sea en barriles de petróleo. Desde 2009, se contabilizan tres acuerdos de este tipo (Reuters, 2009; Batista Barbosa, 2021).

En este sentido, cabe decir que China se ha convertido en el primer socio comercial de Brasil en 2011, desplazando a socios históricos como Estados Unidos (Escudé, 2014). En el comercio bilateral, Brasilia mantuvo superávit en el periodo 2010-2021, destacándose la exportación de bienes primarios. Entre ellos el petróleo aumentó considerablemente en dicho lapso explicando en parte la balanza superavitaria (COMEX, 2022).

Asimismo, en América Latina, Brasil es el principal destino de las inversiones chinas, que desde 2014 se han focalizado en el sector energético (Saggioro García, 2020) tanto en la explotación de petróleo –desde 2010 las petroleras estatales chinas absorbieron dos empresas occidentales que operaban extrayendo petróleo en el pre-sal y adquirieron participaciones en cinco bloques petroleros productivos- como en el sector de las energías renovables –las estatales chinas han invertido en energía solar, eólica e hidroeléctrica así como en redes de transmisión. De forma estimada, tan solo desde 2010 hasta 2015, el monto total invertido fueron unos 27.750 millones de dólares, de los cuales el 66% estuvo destinado a petróleo, el 5% a gas, el 3% a energía hidráulica y el 2% a energía eólica (Colombini Neto, 2016: 53).

A continuación se mencionan las interconexiones energéticas más marginales entre los miembros restantes de los BRICS. En cuanto a **China-India** se puede afirmar que el sector energético no es un área de relevancia en el vínculo bilateral, a causa de las desconfianzas históricas existentes entre estos países quienes evitan involucrarse en sectores sensibles. Dichas rispideces son producto en parte de una disputa territorial en la frontera aún irresuelta (que sigue generando tensión y enfrentamientos) así como por la competencia regional por el liderazgo en la región asiática. De todas formas, China también se ha convertido en el principal socio comercial de India en los últimos años, exportando a su vecino bienes manufacturados entre los que se destacan equipamiento energético. Asimismo, las inversiones han aumentado en la última década aunque totalizando solo 3% del total destinado a proyectos de energía (Saggioro García, 2020: 165-167). Muchos de los proyectos chinos en India se enmarcan en el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (BAII) que pueden ser considerados inversión indirecta china. Bajo esta modalidad, a India se le han otorgado nueve proyectos de inversión dedicados a energía en el período 2016-2022, entre los cuales se destacan la modernización en la red de transmisión y distribución eléctrica, el desarrollo de energía solar e inversiones en redes de distribución de gas (BAII, 2022).

Respecto a los lazos entre **China y Sudáfrica**, importa dar a conocer que si bien China se ha convertido en el primer socio comercial del país africano en el siglo XXI y también Sudáfrica es el principal socio comercial de Beijing en el continente (Saggioro García, 2020), las cuestiones energéticas

son marginales en el intercambio comercial. Lo mismo sucede en el campo de las inversiones. Sin embargo, Pretoria ha recibido un número considerablemente mayor de proyectos de inversión para el desarrollo de energía limpia en comparación a los demás miembros de BRICS en el marco del Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS (NDB por sus siglas en inglés), del cual Beijing es el principal aportante de fondos. En el período 2016-2019 se le adjudicaron un total de cinco proyectos, mientras que Rusia, India y Brasil adjudicaron un solo proyecto de las mismas características en dicho período. De aquellos cinco, tres fueron destinados a Eskom, la empresa encargada de generar y distribuir la energía eléctrica en Sudáfrica, con el objetivo de renovar su tecnología para reducir las emisiones de GEIs (NDB, 2022). Este caso es ilustrativo del nuevo accionar de China en el exterior en línea con la agenda doméstica de crecimiento verde.

Finalmente se detallan a continuación otros lazos energéticos intra-BRICS que aunque de menor perfil, son igualmente relevantes. En cuanto al vínculo **India-Sudáfrica**, si bien Nueva Delhi se convirtió en el noveno socio comercial de Pretoria en 2020 (muy por debajo de China) (OEC, 2022), en ese año fue el principal destino de las exportaciones de carbón del país africano. Esta situación se modificó en el 2022 por la guerra de Ucrania ya que, como se verá a continuación, este suceso ha convulsionado el mercado energético global y a partir de entonces Sudáfrica multiplicó ocho veces las importaciones de carbón hacia los países europeos, en reemplazo de Rusia (Africanews, 2022).

Por otra parte, también se destacan los lazos en el sector energético entre **India y Brasil**. En la balanza comercial entre ambos países, las importaciones de petróleo crudo de India son el segundo ítem de relevancia (24% del total) y Brasilia importa derivados de petróleo del país asiático (31% del total). Si bien Nueva Delhi exporta productos de mayor valor agregado, la balanza comercial se ha mantenido equilibrada en la última década (COMEX, 2022). En cuanto a las inversiones indias en el sector energético brasileño se contabilizan las adquisiciones de la mayor NOC india, ONGC Videsh (OVL), en 3 bloques petroleros operativos entre 2006 y 2013. Asimismo, la empresa privada Sterlite invirtió mil millones de dólares en proyectos de extensión de la red eléctrica de Brasil (1.800 km) en 2017, adicionando 4 mil millones más. Dicha adquisición la hizo a Electrobras, estatal brasileña generadora y distribuidora de energía eléctrica.

Por último, interesa mencionar que durante la primera década del siglo XXI coincidieron diferentes políticas públicas en **Brasil, India y Sudáfrica** para el desarrollo de biocombustibles. Tal es así que esta sintonía pasó a ser un pilar de cooperación dentro del bloque trilateral IBSA. Sin embargo, los avances en el plano declarativo quedaron en letra muerta principalmente por las resistencias domésticas que defendían el paradigma de la seguridad alimentaria sobre la seguridad energética⁴. Con

⁴ Para ahondar sobre el tema se recomienda la lectura de la tesis doctoral de Giaccaglia (2011) "Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA- India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010)".



la conformación del Foro BRICS, IBSA dejó de reunirse y el tratamiento sobre las cuestiones energéticas se sintetizó en dicho Foro.

En resumen, se evidencia que a nivel grupal la cooperación es ínfima en el tema en cuestión y solamente ha tenido connotaciones declarativas. El accionar está claramente liderado por China, que a nivel bilateral ha consolidado el comercio y las inversiones con cada uno de los miembros del Foro, mientras que los nexos energéticos entre los demás países languidecen.

Pospandemia e Invasión rusa a Ucrania. Impactos en las interdependencias energéticas de los BRICS

El acontecimiento que marcó el año 2020 fue la pandemia por coronavirus que tuvo repercusiones multidimensionales. En 11 de marzo de 2020 la OMS declaró el estado de pandemia por la rápida expansión del virus COVID-19 a nivel mundial. El impacto de la enfermedad fue crítico y de una evolución rápida tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, provocando una crisis sanitaria nunca antes vista en el mundo contemporáneo. Las medidas de confinamiento tomadas por gran parte de los países del mundo provocaron una contracción económica global. En este contexto, el mercado petrolero se vio fuertemente afectado debido a la disminución de la demanda de combustible. Si bien el precio internacional ya se encontraba en una espiral descendente desde 2014 por exceso de demanda; en 2020 alcanzó los 20 dólares por barril, el pico más bajo en los últimos diez años.

Dichas consecuencias confirmaron la fragmentación de la gobernanza internacional en sentido amplio y también en el ámbito energético. Frente al derrumbe del precio internacional de petróleo, se inició una guerra de precios entre Rusia y Arabia Saudita en marzo de 2020. Riad no logró persuadir a Moscú de que eran necesarios profundos recortes de la oferta para hacer frente a la pérdida de demanda por la pandemia. La alianza OPEP+ que ambos países habían liderado de forma conjunta durante los tres años previos, destinada a coordinar la producción para evitar los excedentes, entró en crisis. Más allá de la resistencia inicial de Rusia por disminuir la producción de petróleo, en abril de 2020 se llegó a un acuerdo entre los países productores de la OPEP y los no-OPEP, el cual estabilizó el precio del barril de petróleo (Declaration of Cooperation OPEC 2020) y tuvo el apoyo del G20 y de la IEA (Singh, 2020). No obstante, esta flexibilidad no se manifestó en las negociaciones relativas al cambio climático, que debían llevarse a cabo en 2020 y fueron suspendidas hasta noviembre de 2021. De todas formas, la paulatina reactivación económica de 2021 -producto del avance en la vacunación primero en los países desarrollados y, más lentamente en los países en desarrollo- generó una rápida recuperación del precio del crudo.

A este intrincado panorama, en febrero de 2022 se sumó otro

acontecimiento de gran envergadura a nivel internacional: la invasión de Rusia a Ucrania⁵. Este hecho desencadenó una serie de acciones y reacciones políticas por parte de las potencias tradicionales, Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y de los países miembros de BRICS que tuvieron un impacto directo en el contexto energético mundial.

Estados Unidos condenó el accionar ruso y embargó la importación de sus hidrocarburos (petróleo y gas natural) con el fin de ahogar financieramente al país asiático, altamente dependiente de la renta de tales recursos. El Presidente de ese país, Joe Biden, declaró el 6 de marzo de 2022: “No participaremos en la financiación de la guerra de [Vladimir] Putin” (CVT News, 2022). Ahora bien, ¿cómo se explica que el principal país consumidor de petróleo del mundo, que importaba este recurso de Rusia aplique dicha medida? Para poder entenderlo es preciso recordar que en 2007 se inició en el país del Norte el boom del *shale oil* y del *shale gas* -a través de la aplicación del *fracking*- provocando una gran concentración de las empresas multinacionales en el sector petrolero doméstico y, a la vez, un retramiento de las actividades desplegadas en el mundo. Desde entonces, Washington ha disminuido considerablemente sus importaciones de crudo, y en 2015 pasó a ocupar el primer puesto como productor mundial (Enerdata, 2022), superando a Arabia Saudita y Rusia y afianzando su *energy statecraft* (Dussort, 2022). Dicho fenómeno disminuyó considerablemente su dependencia del recurso extranjero y aumentó su margen de maniobra al contar con la capacidad de diversificar suministros. En efecto, las compras a Rusia solo representan el 8% de las importaciones energéticas de Estados Unidos y la proporción desciende incluso al 3% en el caso del petróleo crudo (Belkaïd, 2022).

Retomando, Australia, el Reino Unido y Canadá se sumaron a las sanciones impuestas por Estados Unidos. No obstante, la Unión Europea se vio imposibilitada de aplicar dichas medidas al mismo nivel. El 8 de marzo de 2022, la Comisión Europea anunció el plan RePowerEU para eliminar la dependencia de los combustibles fósiles rusos y para reducir el suministro de gas ruso en dos tercios para fines de 2022. Cabe indicar que Europa compraba a Moscú el 20% del petróleo, el 40% del gas natural y el 50% del carbón de su matriz energética (Alemania era aún más dependiente) (Belkaïd, 2022).

Si bien Estados Unidos podría convertirse en un proveedor alternativo, su producción es insuficiente para alcanzar las necesidades europeas. Por otro lado, implica una reestructuración en infraestructura para poder reconvertir el gas natural licuado (GNL) transportado por buques al otro lado del Atlántico. Por tanto, la reestructuración del mercado del gas europeo en torno al GNL plantea un triple problema: económico, de seguridad y medioambiental. Económico porque la factura

⁵Las causas y consecuencias geopolíticas y de seguridad son abordadas en los capítulos siguientes.



energética aumentó considerablemente, impactando de forma general a todo el espectro de la sociedad (el precio del gas fue seis veces más alto que en abril de 2021) (Reymond & Rimbert, 2022). De seguridad, porque además de verse sumamente comprometida la seguridad energética, también implica la toma de decisiones políticas incómodas, tales como el acercamiento a las monarquías de Medio Oriente para negociar acuerdos de aprovisionamiento. Y medioambiental porque la sustitución del gas por gasoducto a GNL duplica la huella de carbono en el proceso de reconversión de este recurso para hacerlo transportable por buques, sin contar que proviene del *fracking* (Reymond & Rimbert, 2022).

El caso de Alemania es paradigmático. Este país había sustentado su seguridad energética en los gasoductos NordStream 1 y 2 y en contratos a largo plazo, una estrategia que se remonta a principios de los años 2000. Tal como se indicó previamente, Rusia en ese momento se encontraba en un proceso de recuperación económica y con abundancia de hidrocarburos subexplotados. En ese contexto, el Deutsche Bank extendió un préstamo a Gazprom para iniciar el primer gasoducto en 2004 (Gutierrez del Cid, 2010: 28). Luego del incidente de Fukushima en 2011, el gobierno de Merkel tomó la decisión de cerrar las centrales nucleares para la generación de energía, acentuando la dependencia energética ante Moscú (Reymond & Rimbert, 2022).

La aplicación de dichas sanciones por parte de las potencias tradicionales y a la alta sensibilidad del mercado frente a un posible recorte en la oferta, provocaron una rápida escalada en el precio del Brent⁶, que llegó a superar los 130 dólares la primera semana de iniciada la guerra en Ucrania (DatosMacro, 2022). Los países de la OCDE, reunidos en la Agencia Internacional de la Energía (IEA) salieron a estabilizar el mercado liberando reservas estratégicas (Washington sumó barriles adicionales de la Reserva Estratégica de Petróleo de Estados Unidos) enviando un mensaje unificado de que no habría escasez de suministros como resultado de la invasión de Rusia. Dicha medida estabilizadora se trató de la mayor liberación de stock en la historia de la IEA, considerando momentos clave de la historia como la guerra del Golfo de 1991 (IEA, 2022).

Ahora bien, frente a este panorama y a las interdependencias

⁶ El Brent es uno de los precios de referencia del petróleo crudo a nivel mundial.



energéticas intra-BRICS, ¿cómo se han desempeñado China e India como los mayores importadores de hidrocarburos del mundo? Las acciones aplicadas por estos dos países estuvieron en sintonía con los posicionamientos políticos a nivel internacional, fundamentalmente considerando las abstenciones china e india en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que condenaban al accionar ruso⁷.

En febrero de 2022, previo al inicio de la invasión rusa a Ucrania, China y Rusia firmaron un contrato de suministro de 10.000 millones de metros cúbicos de gas natural y prolongaron por diez años un acuerdo de suministro de 200.000 barriles diarios de crudo (Belkaid, 2022). **China** mantuvo una posición cercana a Rusia evitando confrontar con el G7, dado que este país está condicionado por el control que ejerce Estados Unidos y sus aliados en las rutas marítimas por donde se traslada el 80% de los hidrocarburos que Beijing consume (ejemplo de ello es el Estrecho de Malaca). Como resultado, en el primer semestre de 2022 las importaciones chinas de petróleo y gas rusos aumentaron un 30% con respecto al año precedente. Cabe destacar que en abril de 2022 Rusia aplicó una política de descuentos en el barril de petróleo a los estados que aumentaron las compras de estos recursos (35 dólares por barril, considerando que en el mercado cotizaba en 120-130 dólares) (Reymond & Rimbert, 2022). En resumen, Rusia aumentó su dependencia económica de China. No obstante, para China una ruptura con Occidente sería mucho más desastrosa para su economía ya que en términos globales los intercambios rusos representan tan sólo el 3% de las importaciones chinas y el 2% de sus exportaciones (Bulard, 2022).

India, por su parte, aumentó las compras de petróleo crudo de Moscú desde el inicio de la invasión a Ucrania, teniendo en cuenta que previo a este conflicto era prácticamente inexistente (el porcentaje pasó de 1% a 17% en mayo de 2022). La razón más importante de que Nueva Delhi haya aumentado las importaciones petroleras fue el acceso a precios de descuento del barril de crudo (Schmall & Reed, 2022). Estados Unidos presionó a India para que evite convertirse en el salvataje de Rusia. No obstante, el Ministro de Asuntos Exteriores indio, Jaishankar, en el 2+2 Dialogue con Estados Unidos en abril de 2022 expuso que “India,

⁷Para ahondar sobre esta explicación, remitirse a los capítulos siguientes.



a developing country, does not have the luxury to snub discounted energy" (CNN-News 18, 2022), argumentando además que aún los países de la Unión Europea no habían podido interrumpir las compras rusas⁸. Asimismo, y ante el aumento del comercio mundial de carbón traccionado por el precio del petróleo, Nueva Delhi también incrementó la importación de carbón ruso (Schmall & Reed, 2022).

En este contexto, cabe destacar que las empresas estatales indias compraron el crudo a Rusia, a precios de descuento, el cual es captado por las empresas de capitales privados dedicadas a la refinería –tal como se indicó anteriormente, se trata de Reliance y la reciente adquisición de Rostref, Nayara Energy. Producto de la necesidad de diversificación de proveedores, los derivados de petróleo producidos en India fueron comprados en mayor medida por la UE, alcanzando exportaciones récord a Europa en mayo de 2022 (Schmall & Reed, 2022). Los países europeos entonces, evitando comprar el crudo ruso, terminan adquiriéndolo de todas formas a través de la compra de diesel y otros derivados indios.

Finalmente, el análisis previsto para **Brasil y Sudáfrica** del impacto de la guerra se realizó en términos económicos, debido a que ambos países son importadores de fertilizantes rusos orientados al sector agrícola (Brasilia importa un 85% del total necesario) (Mano, 2022). En efecto, la principal consecuencia se evidenció en el aumento de la inflación mundial del precio de la energía y también en el traslado de ese incremento de precios en la producción de los alimentos. No obstante, en el caso de Brasil, el aumento del precio del barril de crudo es un factor de importancia para aminorar el impacto sistémico de la guerra y subvencionar la inflación. Sin lugar a dudas, China ejerce un papel crucial en esta ecuación, ya que es uno de los principales compradores e inversores de Petrobras. Sudáfrica importa trigo, carbón y petróleo de Rusia, aunque no se trata de su principal socio comercial en estos rubros (Dludla, 2022), con lo cual el mayor efecto también se evidencia a nivel sistémico más que en las relaciones bilaterales. De todas formas, y en línea con la abstención de Sudáfrica de condenar a Rusia por su accionar en Ucrania, el ministro de Recursos y Energía sudafricano dio a conocer en junio de 2022 que el gobierno no descartaba comprar petróleo a precios de descuento en el futuro, tal como China e India (Reuters, 2022).

A modo de cierre, es posible afirmar que como consecuencia de las sanciones impuestas por el G7, Rusia pasó a profundizar la dependencia económica de China. Beijing, por su parte, se viene moviendo de forma prudente ya que la energía rusa no es crucial para su economía, aunque sí lo es la interdependencia económica con Occidente. India, fiel a su juego pragmático en el tablero mundial, justifica las crecientes compras a Rusia en las necesidades domésticas propias de un país en desarrollo y en la

⁸ A fines de abril de 2022, los países de la Unión Europea seguían pagándole unos mil millones de euros diarios a Rusia por la energía importada (Reymond & Rimbert, 2022).

hipocresía europea. Sudáfrica, país que podría seguir el mismo camino, se abstiene de tal decisión tal vez por las costosas consecuencias que traería a su histórico vínculo económico con los países europeos. Además salió beneficiado al aumentar las exportaciones de carbón a Europa. Brasil se resguarda en el margen de maniobra que le imprimen las reservas petroleras y los acuerdos de largo plazo con China. En definitiva, el alineamiento RIC, al menos en términos energéticos, se fortalece solo en apariencia.

Reflexiones finales

El acceso a la energía condiciona la soberanía de las naciones. Asimismo, la alta dependencia de la renta que generan las fuentes energéticas como el petróleo provoca el mismo efecto. La guerra de Ucrania de 2022 ilustró nuevamente dicha conjugación y el hecho que los hidrocarburos siguen teniendo una influencia dominante en la matriz energética mundial.

Mientras que todos los países del mundo sufren las consecuencias sistémicas de dicha guerra, se avizora que sus repercusiones serán similares al primer shock petrolero de 1973, generando inflación y estancamiento económico prolongado. En Europa los efectos ya llegaron, perjudicando a la población en general a través de un aumento de la tarifa eléctrica de forma abrupta.

Si previamente a la guerra en Ucrania, la transición energética era una necesidad para evitar el cambio climático, frente al aumento de los precios de los hidrocarburos dicha transición es una obligación moral en la actualidad. No obstante, todos los compromisos asumidos de mitigación direccionados al sector energético fueron borrados con el codo desde el inicio de la guerra. Se ha disparado el consumo de carbón; los países europeos reemplazan el gas ruso por GNL estadounidense que duplica la huella de carbono; los gobiernos tuvieron que salir a subvencionar los precios de la energía domésticos; decisiones que desalientan las políticas de transición energética.

El país que mejor preparado se encuentra para alcanzar un desarrollo sostenible es China y también es quien viene proveyendo de los capitales necesarios para que los demás miembros de BRICS puedan embarcarse en ese proceso. La excepción es Rusia, que sigue apostando a su andamiaje hidrocarburífero.

De todas maneras, ha quedado demostrado que tanto la crisis de Crimea en 2014 como la guerra en Ucrania de 2022 funcionaron como catalizadores de los intereses chinos en el sector energético ruso, afianzando la dependencia de este país a Beijing. Rusia entonces pasa a concentrar sus ventas en un comprador dominante, lo que no debe hacer un productor neto, por dejarlo en una posición de clara vulnerabilidad.

En conclusión, la estrategia de China es la gran ganadora en el tema. Es el centro neurálgico de las conexiones energéticas en el seno

de BRICS. Es un país de superlativos en el área, lo que le da un amplio margen de maniobra e influencia en el panorama energético mundial. Quedamos expectantes al momento en que China, con semejante poder, se empiece a comportar como un hegemón.

Referencias bibliográficas

- Abdenur, A. E., & Kassier, C. (2014), "Nuclear Energy and the BRICS: Competition and Contestation in South Africa", *Georgetown Journal of International Affairs*, 15(2), 55–66. <http://www.jstor.org/stable/43773627>
- Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (BAII/AIIB) <https://www.aiib.org/en/projects/list>
- Batista Barbosa, P. H. (2021), "Chinese Economic Statecraft and China's Oil Development Finance in Brazil", *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3): 366-390. doi:10.1177/18681026211057134
- Belkaïd, A. (2022), "Revolución en los hidrocarburos", *Le Monde Diplomatique*, abril 2022, 274.
- "Biden: 'We will not be part of subsidizing Putin's war'" (2022), CVT News. <https://www.youtube.com/watch?v=5R-V1MgN8OQ>
- Bolt, P. J. & Cross, S. N. (2018), Energy and the Economic Foundations of the Sino-Russian Relationship, In: Bolt, P. J. & Cross, S. N., *China, Russia, and Twenty-First Century Global Geopolitics* Oxford University Press, Oxford, pp. 67-107.
- BRICS Statement 2009 <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>
- BRICS Statement 2010 <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>
- BRICS Statement 2011 <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>
- BRICS Statement 2012 <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>
- BRICS Statement 2013 <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>
- BRICS Statements, desde 2009 a 2022. <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html>
- BRICS Summit, Russia 2020 <https://eng.brics-russia2020.ru/infographics/20201007/679048/BRICS-Energy-Research-Cooperation-Platform-Tasks.html>
- Bulard, M. (2022), "China frente a la Guerra", *Le Monde Diplomatique*, abril 2022, 274.
- "China, Russia to strengthen global stability", *Global Times*, 27 de junio de 2016. <https://www.globaltimes.cn/content/990624.shtml>
- Colombini Neto, I. (2016). *Dinâmica capitalista dos investimentos chineses no Brasil*. Rio de Janeiro: Action Aid Brasil.
- Comex Stat, Ministério da Economia do Brasil . (s.f.). <http://comexstat.mdic.gov.br/>
- DatosMacro <https://datosmacro.expansion.com/materias-primas/brent>
- Sludla, S., "Fallout from Russia's invasion of Ukraine has the potential to impact SA's economy", 1 de marzo de 2022, *IOL*, <https://www.iol.co.za>

- [co.za/business-report/economy/fallout-from-russias-invasion-of-ukraine-has-the-potential-to-impact-sas-economy-799cdcc0-568c-40d8-84eb-5ab6e2f24cab](https://www.co.za/business-report/economy/fallout-from-russias-invasion-of-ukraine-has-the-potential-to-impact-sas-economy-799cdcc0-568c-40d8-84eb-5ab6e2f24cab)
- Dussort, M. N. (2022), "El petróleo como condicionante doméstico y sistémico en la relación India-Venezuela en el siglo XXI", Cuadernos de Política Exterior Argentina, Nueva Época (135).
- Enerdata <https://www.enerdata.net/>
- Escudé, C. (2014), "China y Estados Unidos frente a América Latina", en *Horizontes Latinoamericanos*, Dossier Evaluación y perspectivas del desarrollo latinoamericano: del Estructuralismo a la Interdependencia, Vol. 2, N° 1.
- Fernandes, C. (2014), "A China e o Brasil: Parceiros Estratégicos na Energia", *Nação e Defesa* (138): 151-175.
- Gutiérrez del Cid, A. T. (2010), "El ascenso de Vladimir Putin y la consecución del interés nacional de Rusia", Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, 5(10), pp. 13-46.
- International Energy Agency (IEA) (2022), "Energy Fact Sheet: Why does Russian oil and gas matter?", IEA, Paris <https://www.iea.org/articles/energy-fact-sheet-why-does-russian-oil-and-gas-matter>, License: CC BY 4.0
- "India US 2+2 Dialogue 2022, Foreign Minister S Jaishankar In 2+2 Dialogue", CNN-News 18, 12 de abril de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=opsJxYywLNA>
- Mano, A., "Brasil es un productor de granos muy importante para depender de importaciones fertilizantes: industria", 24 de agosto de 2022, Euronews. <https://es.euronews.com/next/2022/08/24/brasil-fertilizantes>
- Meyer, T. (2022), "Temblores en el mundo de la energía nuclear", Le Monde Diplomatique, 276.
- Reymond, M. & Rimbert, P. (2022), "La batalla energética", Le Monde Diplomatique, 276.
- Nuevo Banco de Desarrollo BRICS (NDB) <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects>
- OEC <https://oec.world/>
- Reuters (2009) "UPDATE 2-China signs \$10 bln loan-for-oil deal with Brazil", May 19. <https://www.reuters.com/article/china-brazil-oil-idUSPEK26898520090519>
- Saggioro García, A. (2020), "Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na Índia: Arranjos institucionais, atores e impactos", *Revista Tempo do Mundo*(22), 149-175.
- Schmall, E. & Reed, S. (2022), "India Finds Russian Oil an Irresistible Deal, No Matter the Diplomatic Pressure", *The New York Times*, 27 de junio. <https://www.nytimes.com/2022/05/04/world/asia/india-russia-oil.html>

russia-oil.html

"South Africa should consider Russian crude imports, minister says Reuters", Reuters, 15 de junio de 2022. <https://www.reuters.com/article/safrica-energy-russia-idINL8N2Y24TF>

"South Africa: EU imports of coal surge eight-fold, replacing Russian fossil fuels", Africanews, 16 de agosto de 2022. <https://www.africanews.com/2022/08/16/south-africa-eu-imports-of-coal-surge-eight-fold-replacing-russian-fossil-fuels/>

Singh, A. K. (2020), "The "Oil War" of 2020 Between Saudi Arabia and Russia: Examining the Underlying Geopolitical and Geoeconomic Compulsions", *Indian Journal of Asian Affairs*, 33(1/2), 24-42. <https://www.jstor.org/stable/27003433>

Weiss, A. S., & Rumer, E. (2019), "Front Matter. In *Nuclear Enrichment: Russia's Ill-Fated Influence Campaign in South Africa*" (p. [i]-[ii]). Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.jstor.org/stable/resrep20953.1>

Capítulo 6



BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional: un primer acercamiento

Dra. Emilse Calderón

En un mundo en transición y con una tendencia bien definida que indica el corrimiento del eje de poder hacia Oriente, las respuestas a preguntas que otrora eran sencillas, cuanto menos en apariencia, no suelen ser las más adecuadas. En este sentido, al reflexionar acerca de la seguridad internacional como un espacio temático estratégico constitutivo de la agenda global y sujeto a la gobernanza internacional, la respuesta frente al interrogante acerca de las chances que posee el bloque BRICS para desplegar un comportamiento internacional cooperativo, muy seguramente, sea poco prometedora. Asimismo, es esperable que tal contestación deje traslucir un esquema de pensamiento anclado en la noción de proceso de seguridad (Fontana, 1996), en sintonía con las premisas del institucionalismo neoliberal (Keohane, 1984) y referencial de la experiencia occidental, específicamente de la Alianza del Atlántico Norte (OTAN) y de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).

No obstante, si se profundiza la mirada analítica y se apela a un abordaje más integral, contemplativo de los marcos conceptuales propios de los estados que en el transcurso de las dos últimas décadas se han erigido en los nuevos, y no tan nuevos, protagonistas del juego de la política internacional, aquella respuesta puede adoptar un cariz no tan rotundo y abrir las puertas del pensamiento a modos de interacción entre los estados que habiliten a dicha cooperación.

En consecuencia, a lo largo del presente capítulo y del subsiguiente se propone trabajar con el interrogante acerca de las chances de cooperar del grupo BRICS en torno a la seguridad internacional. El primero de ellos considera los obstáculos que se pueden divisar como inhibidores de un comportamiento internacional cooperativo, si se toma como referencia la noción de proceso de seguridad que le da sustento a las experiencias cooperativas occidentales. En el segundo, partiendo de las coincidencias en los marcos conceptuales de los miembros de BRICS, se enfatizan los puntos de convergencia que estos estados poseen y que los predisponen para desarrollar un comportamiento cooperativo.

Una primera aproximación analítica desde la noción de proceso de seguridad

Partiendo de la mirada occidental sobre las Relaciones

Internacionales expresada en las propuestas de las escuelas de pensamiento de raigambre anglosajona, la cooperación aparece como una posibilidad independientemente de que su probabilidad de concreción e intensidad varían (Keohane, 1984; Ikenberry, 2019).

En este sentido, en primer lugar, se destaca el modelo de seguridad cooperativa propuesto por el institucionalismo neoliberal (Ikenberry, 2019), cuyo objeto referente de la seguridad es el sistema internacional y su estabilidad se liga a la instauración de un régimen internacional. La vocación de diálogo de los estados es fundamental porque permite que acontezca un proceso de seguridad ligado a la implementación de sucesivas y crecientes medidas de confianza mutua y transparencia que generan mecanismos de cooperación que hacen que la seguridad sea percibida como una responsabilidad colectiva (Fontana, 1996). Este modelo prescinde de instituciones comunes o de una fuerza disuasiva y no hay riesgo de que se torne desestabilizadora porque deviene de un proceso en el que el concepto de seguridad colectiva evoluciona y, desde una perspectiva política, la idea de soberanía parece transformarse en una de co-soberanía (Orozco, 2006). Asimismo, funciona fuera de un contexto de amenazas concretas o bajo circunstancias en las que las mismas no son lo suficientemente fuertes como para desembocar en una guerra, se asocia a la diplomacia preventiva y puede ser útil para abordar escenarios de inestabilidad. Actualmente, la seguridad cooperativa puede asociarse directamente al caso de la OSCE.

El segundo modelo de seguridad que sobresale puede ser indagado bajo el lente del neorealismo, donde el objeto referente de seguridad es el Estado y por ende se busca garantizar su soberanía, poder e integridad territorial (Mearsheimer, 2019). En este caso, si bien no se abandona el modelo de seguridad nacional que se plantea con el Realismo Clásico, se lo conjuga con la posibilidad de llevar adelante un modelo de seguridad cooperativa como instrumento que ayuda al Estado a gestionar un sistema internacional cuya naturaleza es anárquica y está marcada por la búsqueda de seguridad por parte de los estados debido a la carencia de una autoridad supranacional (Orozco, 2006). De este modo, el establecimiento de una alianza militar que se materializa en una organización internacional gubernamental da cuenta de ese intento de gestión estructural mediante la instalación de un proceso de seguridad

entre sus miembros que trasciende la mera posibilidad de activar un sistema de seguridad colectiva (Sheehan, 2010). Este proceso como tal requiere que los estados compartan condiciones materiales similares, expectativas estables con respecto a una relación pacífica entre ellos así como también un conjunto de valores esenciales (Buzan & Weaver, 2003). La OTAN materializa este modelo de seguridad.

Consecuentemente, la OSCE y la OTAN encarnan modelos de seguridad que dan cuenta de la necesidad de que exista una similitud en la condición de los estados en cuanto a sus recursos de poder y estatus e influencia en el sistema internacional para interactuar de manera relativamente a la par. Asimismo, dejan traslucir la relevancia de compartir un mismo escenario geográfico sobre el cual puedan verter de forma lo más armoniosa posible sus intereses estratégicos (Hardy Videla, 2003).

No obstante, si se ubica bajo este lente analítico al bloque BRICS se observa que ninguna de esas dos condiciones se cumplen, deduciéndose que las chances que tienen sus miembros de cooperar en los asuntos de seguridad internacional son remotas. Tanto la divergencia en el estatus e influencia de los miembros y en sus capacidades duras de poder como la diversidad de escenarios en las que se despliega los intereses estratégicos de los estados miembros de BRICS a raíz de ser una entidad transregional, se erigen en obstáculos a la cooperación. Estas dificultades son reales y sustentan dos premisas que, a primera vista, parecen razonables y casi de sentido común. Según ellas es esperable que los estados de BRICS no puedan desplegar un comportamiento cooperativo en función de tener un posicionamiento diverso en el esquema de poder mundial que les da acceso a distintas herramientas y recursos para accionar a favor de sus intereses nacionales. Asimismo, la coexistencia de los intereses estratégicos de algunos de los estados del grupo en ciertos espacios geográficos poseen amplias chances de propiciar roces, tensiones y vínculos competitivos evidenciando las concepciones diferentes sobre el status quo deseable.

De este modo, un primer acercamiento a las posibilidades de cooperar de BRICS en pos de la gobernanza internacional de la agenda global de seguridad son muy escasas porque adolecen de una comunidad de seguridad con continuidad geográfica. Esto dificulta la concreción de un proceso de seguridad cooperativo en torno a un interés estratégico común que refleje la confección de una agenda compartida de desafíos



y amenazas a la seguridad de sus estados. Incluso, desde una mirada más contextual, se entenderá que la reciente formación del bloque, su escasa institucionalización y su origen ligado a la dimensión económico-comercial y financiera de las relaciones internacionales favorecen la adopción de políticas exteriores en busca de objetivos tácticos más que formar alianzas estratégicas en términos tradicionales (Toloraya & Panova, 2020). De hecho, es un dato de la realidad que BRICS no tiene “dientes” en un sentido militar, al no ser una alianza de estas características con una cláusula de seguridad colectiva que instaure la defensa mutua (Abdenur, 2017). Además, las dificultades se acrecientan si se considera que en los últimos años existe una fragmentación intra bloque. De este modo, por un lado operan los emergentes asiáticos, China, India y Rusia, que continúan adoptando políticas proactivas y generadoras de nuevos instrumentos de gobernanza mundial y, por el otro, Brasil y Sudáfrica, afectados por recesiones económicas y crisis político-institucionales que han dañado sus posiciones internacionales y, de este modo, vienen mucho más rezagados (Giaccaglia, 2019).

Por consiguiente, el rol internacional del bloque en cuanto a la gobernanza de un área temática que, además, es de extrema sensibilidad parece estar destinado a ser muy marginal. Por ello, es comprensible que, hasta el momento y de manera comparativa con el resto de los temas en agenda, el grupo BRICS se ha movido con mayor lentitud en coordinar posiciones con respecto a los asuntos de la seguridad internacional (Abdenur, 2017). De hecho, el primer objetivo del bloque en esta área estratégica de las relaciones internacionales ha sido mejorar el entendimiento mutuo y el fomento de la confianza, lo cual contribuye en la comprensión de la naturaleza exploratoria de la agenda de seguridad así como la escasez de los avances tangibles.

Consecuentemente, en los apartados que continúan se profundiza en un acercamiento más sistemático de algunos datos que ilustran el estado de situación de los miembros de BRICS y su posicionamiento en el sistema.

Estatus, influencia y capacidades duras de poder intra BRICS

Los miembros del bloque BRICS mirados desde la perspectiva de la seguridad internacional pueden ser calificados como variopintos pero nunca intrascendentes o secundarios para el juego de poder en su expresión estratégico-militar. No obstante Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica no comparten el mismo estatus internacional, ni similar capacidad de influencia en el tablero militar mundial y, menos aún, sus atributos y recursos de poder duro son equiparables. Esta falta de paridad es susceptible de ser graficada a través de la figura de grietas cuyo efecto es el de separar en subgrupos a los estados BRICS disminuyendo las chances de cooperar.

Una primera fisura, la más notoria a simple vista, distingue entre los estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (NU) y aquellos que no participan aunque albergan fuertes aspiraciones al respecto (Gallardo, 2020). China y Rusia, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, conservan un lugar preferencial con respecto al resto de los BRICS en la arquitectura de seguridad global con voz, voto y poder de veto. Por su parte, Brasil e India participan junto con Japón y Alemania en el G4 cuyo objetivo es afianzar un lazo de solidaridad de cara al reclamo de un asiento permanente en el Consejo. Finalmente Sudáfrica, en el marco del pronunciamiento de Egipto y Nigeria sobre su vocación de representar al continente negro en Naciones Unidas, enlaza sus anhelos a la decisión que pueda adoptar la Unión frente a la posibilidad efectiva y concreta de ampliación del Consejo, siguiendo un criterio de representatividad regional (Carné, 2015).

Así las cosas, los reclamos de Pretoria y Brasilia no representan mayores inconvenientes al interior de BRICS porque claramente tienen un anclaje geográfico y está respaldado en la relevancia relativa de sus capacidades y recursos. Sin embargo, esto no acontece con Nueva Delhi porque su aspiración contraría el criterio de representatividad geográfica que actualmente encarna el Consejo debido a la presencia de Beijing que, al igual que Moscú, ha brindado un apoyo meramente formal a la solicitud de su vecino. Por último no debe perderse de vista que, pese a los pedidos de ampliación y los apoyos retóricos, China y Rusia nunca se han mostrado realmente favorables a una reformulación del reparto del poder formal encarnado en el Consejo de Seguridad, ni han tenido un accionar internacional consecuente con ello (Arancón, 2014).

Pasando a la segunda grieta que aqueja al bloque, cobra trascendencia la pertenencia de los estados a la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS). Esta instancia intergubernamental creada en 2001 a instancias de China y Rusia y que a partir de 2017 incluye como miembro pleno a India, si bien no contiene un acuerdo de defensa mutua recoge los principios de la renuncia al uso de la fuerza y a la amenaza de usarla, el establecimiento de mecanismos para la resolución pacífica de conflictos entre los estados que la conforman, la retirada de las fuerzas militares a más de 100 Km. de las fronteras y la supresión de los ejercicios militares contra la otra parte (Ruiz Gonzales, 2011). Asimismo, la OCS puede ser leída como parte de un complejo entramado institucional y de cooperación en varios campos junto a la Unión Económica Euroasiática, la Belt and Road Initiative (BRI), la Comunidad de Estados Independientes y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva de Taskent que apunta a crear un polo euroasiático de poder (Ananyeva, 2017). De este modo, es evidente a todas luces que Brasil y Sudáfrica quedan por fuera de esta instancia de diálogo y cooperación que, a nivel político cuanto menos, ha adquirido una relevancia internacional en el marco del proceso



de transición del orden mundial. El factor geográfico, en este caso, parece tener una relevancia determinante y divide al bloque BRICS en pos de potenciar la importancia estratégica del escenario asiático.

Luego, una tercera escisión en el grupo llega de la mano de la posesión de armas no convencionales. De nuevo, Moscú queda a un lado de la grieta junto con Beijing y Nueva Delhi al tiempo que Brasilia y Pretoria permanecen al margen de la tenencia de este recurso bélico. En este sentido es pertinente recordar que Brasil renunció a su programa de desarrollo nuclear y Sudáfrica se ha comprometido activamente con la desnuclearización. No obstante, al interior del subgrupo nuclear no todos están en paridad de condiciones dado que India y China cuentan con 156 y 350 cabezas nucleares respectivamente según datos aproximados mientras que Rusia, muy por delante, posee unas 6.255 ojivas situándose en un nivel diferente, a la par de Estados Unidos (SIPRI, 2021). Esta diferencia cuantitativa en el arsenal nuclear que aleja a Rusia del resto de los BRICS es uno de los motivos por los cuales también posiciona a sus Fuerzas Armadas como la segunda más poderosas del mundo, dejando a China e India en tercer y cuarto lugar respectivamente, mientras que Brasil se aleja en el puesto 10 y Sudáfrica queda directamente fuera de juego (SIPRI, 2021).

Finalmente, una cuarta grieta la instaura el discurrir, en términos generales, del ascenso chino cuyos indicadores cobran mayor relevancia si se los considera proyectados en el tiempo y de manera comparativa. China se ha ido desmarcando a un ritmo acelerado de Rusia e India como los miembros de BRICS más poderosos desde una perspectiva militar y esto se observa en lo que respecta al gasto en Defensa. El mismo en 2019 fue de 261.081 millones de dólares representando el 14% del gasto mundial, mientras que el de Rusia fue de 65.102 millones de dólares y el de India 71.124 millones, es decir el 3,4% y 3,7% respectivamente (Global Firepower, 2021). Asimismo, a futuro Beijing tiene un margen mayor para seguir invirtiendo en Defensa porque por ejemplo, en 2021 le dedicó 1,89% del PBI lo cual es bastante inferior al 3,88% y al 2,4% que le asignan Rusia e India, más aún si se tiene en cuenta el crecimiento de su economía (Global Firepower, 2021). Por último, hay una serie de indicadores que de ser adicionados a este escenario confirman de manera más integral que China ha dado ese salto cualitativo en los últimos años: la cantidad de efectivos militares que conforman las Fuerzas Armadas; la evolución de la adquisición de sistemas de armas estratégicos para proyectar poder como los portaaviones; la vocación por desarrollar una presencia efectiva en el exterior sea a través de bases militares tradicionales o de puestos de avanzada; la evolución de la industria de Defensa y su impacto en la capacidad de exportar sistemas de armas y de incorporar tecnología de punta (cita?). Por consiguiente, si se compara el potencial de China con Rusia, que es quien la sigue más de cerca, se puede sostener que Beijing

conserva un rendimiento general ligado a su desarrollo económico que deja muy por detrás a los atributos de poder duro de Rusia. Esto, incluso, pese a que Moscú conserva sus capacidades con una muy buena performance en lo que respecta a incorporación de tecnología y continúa usufructuando tanto las ventajas del despliegue en el extranjero, en parte heredado de la era soviética, como las relaciones devenidas de los vínculos comerciales de su industria de Defensa (Andreeva, 2020).

En consecuencia se puede constatar cómo las diferentes grietas separan y reagrupan a los estados miembros de BRICS en lo relativo a su estatus internacional, la capacidad de influencia militar que poseen y sus atributos y recursos de poder duro, contraviniendo las posibilidades de desplegar relaciones cooperativas fluidas en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales.

Escenarios de desencuentros, roces y competencia intra-BRICS

Recuperando el segundo obstáculo relativo a los roces, tensiones y vínculos competitivos ligados a la naturaleza transregional del bloque BRICS, se revisan a continuación tres escenarios en los que entran en juego los intereses estratégicos de los miembros del grupo evidenciando concepciones diferentes sobre el status quo deseable y las estrategias de inserción internacional y de Defensa empleadas. Asia Central, el Indo Pacífico y el continente africano fueron seleccionados dada su relevancia geopolítica y el mayor despliegue realizado por al menos dos de los miembros de BRICS de más envergadura, a saber China y Rusia?. De este modo, por ejemplo, se excluye un escenario como Sudamérica que aún se conserva como una zona de influencia norteamericana desde la perspectiva de la seguridad internacional dado que sus estados mantienen vínculos estratégicos-militares diversos y profundos con Estados Unidos (Calderón, 2015). Esto, incluso, pese a la presencia contundente de China en términos económicos, comerciales y financieros (Girado, 2017) y los acercamientos políticos de Rusia (Detsch, 2018).

Asia Central

En el vasto espacio de Asia Central confluyen los intereses de Moscú y Beijing quienes desde la firma del Tratado de Buena Vecindad y Relaciones de Amistad en 2001 hasta la actualidad han desplegado un vínculo denso y de múltiples aristas (Ismall, 2018).

La comprensión de la dinámica inherente a este escenario implica entender, por un lado, la circunstancia de que los gobiernos de Kazajstan, Turkmenistan, Kirguistan, Uzbekistan y Tayikistan, operan como socios externos de los grandes poderes. De hecho, el posicionamiento de sus élites impide que Rusia o China dictaminen las reglas de juego unilateralmente como tiempo atrás. Así, por ejemplo, frente a la agenda de derechos humanos y democracia de Estados Unidos los gobiernos de



los “tanes” cierran filas en su contra aunando esfuerzos con Moscú y Beijing. Con estos estados, además, comparten una mirada positiva acerca del vínculo entre seguridad y regímenes fuertes empleando, incluso, la noción de terrorismo y de amenaza a la seguridad nacional para referirse a los opositores políticos internos en algunos casos (Lemon, 2018).

Por otro lado, es imprescindible conocer la política de Estados Unidos para contrarrestar a China y Rusia como actores regionales percibidos como competidores estratégicos y poderes revisionistas (Dept. De Defensa de EEUU, 2017), frente a lo cual Moscú y Beijing critican el formato del mundo unipolar liderado por Washington. Al respecto, ambos miembros de BRICS miran con atención la situación devenida en Afganistán desde 2001 y acuerdan sobre la necesidad de limitar la presencia norteamericana (Ismail, 2018) expresada, entre otras cuestiones, en el arrendamiento de bases militares en Kirguistán y Uzbekistán, así como en la inversión de 1.9 billones de dólares entre 2001 y 2016 para evitar la afganización de la región. Asimismo, tienen en claro que Kabul limita con tres miembros de la OCS (Pakistan, Tayikistán y Uzbekistán) y sus problemas de seguridad se mueven con celeridad a través de las fronteras. No obstante, la percepción sobre el avance de Washington en Asia Central es diferente para Rusia y China. En el caso de Moscú, la región es parte de su esfera de influencia más vital y comprende a los estados que constituyen su extranjero cercano por lo cual tiene una vocación fuerte por mantener su influencia histórica y también a los regímenes políticos de estos países cuyo componente autoritario los convierte en una suerte de cinturón de seguridad para el Kremlin (Ananyeva, 2017). Cabe recordar que el Kremlin tiene bases militares en Kirguistán y Tayikistán hasta 2027 y 2042 respectivamente, las economías de los tanes dependen en una tercera parte de los trabajadores migrantes en Rusia y, además, Moscú conserva la ventaja que le otorgan los vínculos culturales, históricos y étnicos que la ayudan a mantener dicha influencia. China, por su parte, expande su presencia a través de la Iniciativa BRI y entiende al Asia Central como una tierra de oportunidades con recursos naturales y posibilidades de desarrollar proyectos e infraestructura. De hecho, se convirtió en el mayor socio económico de muchos de esos estados, lidera las inversiones y respalda las deudas de sus gobiernos (Lemon, 2018).

Por lo tanto, las relaciones entre China y Rusia en Asia Central son cercanas y con una impronta amistosa pero, a nuestro entender no son aliados y el entendimiento entre ellos se produce a fuerza de manejar las diferencias. Por eso, difícilmente, el vínculo vaya más lejos en esta región. Incluso, la supuesta división de trabajo tácita que parece existir entre Moscú y Beijing, en la cual el Kremlin se encarga de la seguridad internacional y el gigante asiático aborda la esfera económica, a futuro podría ser puesta a prueba por el ritmo y la intensidad del avance chino. En sintonía con esto, son de interés los lazos de seguridad que ha construido

China con todas las repúblicas de Asia Central a través de diversas herramientas y mecanismos. No obstante, hasta el momento de escribir estas líneas, las relaciones entre Rusia y China en Asia Central no son de suma cero ni puramente competitivas y, en las cuestiones de seguridad, tienen más que ganar con la cooperación por lo que se puede decir que emerge una comunidad de seguridad de tinte autoritario (Lemon, 2018).

Indo-Pacífico

En el Indo-Pacífico coexisten los intereses estratégicos de India y China y, nuevamente, la presencia de Estados Unidos ayuda a comprender la dinámica de seguridad internacional que prepondera. Desde el ascenso de Hu Jintao, Beijing se centró en fortalecer su infraestructura marítima y buscar rutas alternativas, pero fue en el marco de la afirmación de que el “Océano Índico no es el Océano de la India” (Krishnan, 2015) que Washington propició la creación del foro Quad en 2004 incluyendo a India. La superioridad marítima de su socio regional estaba siendo desafiada en un contexto en el que el Océano Índico junto con el Estrecho de Taiwán, el Mar de China Meridional, el Estrecho de Malaca y el Mar Arábigo son considerados por China su línea de vida marítima debido a su creciente demanda de recursos energéticos para sostener el crecimiento económico. Por ello, el Quad surge bajo el ropaje de un foro regional consultivo para que los países democráticos con capacidades navales relevantes puedan enfrentar emergencias marítimas y amenazas a la seguridad respaldando un orden basado en reglas así como un Indo-Pacífico libre y abierto (Panda, 2018).

India, por su parte, se comportó con cautela respaldando la necesidad de un orden inclusivo que no choque ni contrarie a China por lo cual, por ejemplo, se mantiene al margen de la iniciativa Indo-Pacífico Foro Empresarial, dirigido a contrapesar los proyectos de infraestructura de la Ruta Marítima de la Seda incluidos en la Iniciativa BRI. Estos proyectos si bien desafían la influencia e intereses de inversión indios en la Cuenca del Índico generando roces con Beijing, no han impedido el despliegue de una relación bilateral densa, con muchas capas a decir de su presidente Modi, anclada en diversos mecanismos de diálogo y bajo el slogan de asociación estratégica. Al mismo tiempo, Nueva Delhi utilizó su participación en el Quad para optimizar su posición frente a Beijing en lo que respecta a la protección de sus intereses marítimos y se comprometió con una estructura de poder liberal en la que eventualmente puede ascender pero sin hacer una alianza formal. De este modo, India trata de equilibrar la proyección de poder de China en la región y da cuenta de que su política exterior está sustentada en la pluralidad y en la búsqueda de autonomía.

En este contexto, pese a la percepción del Quad como la OTAN asiática (Manrique, 2020), China busca establecer un orden regional

que excluya a las potencias occidentales y se vincule con India como un socio regional más allá de la condicionalidad derivada de la relación que mantiene con Estados Unidos. Asimismo prosigue con la expansión y modernización de su Armada convirtiéndose, bajo el liderazgo de Xi Jinping, en uno de los estados con mayor poder en las aguas azules (Baques, 2019). Esta situación se suma a la ampliación de la proyección naval de Beijing en el Mar de China Meridional y Oriental, la colocación de enclaves estratégicos (bases navales, bases aéreas, puertos o prospecciones petrolíferas en territorios propios y de países amigos) que forman un collar de perlas que consolida una presencia intensa en el Océano Índico y el incremento de su asertividad frente a las distintas disputas fronterizas que mantiene con India (Calderón, 2021).

Frente a ello, en los últimos años Nueva Delhi busca una mayor consonancia estratégica con los miembros del Quad y, en función de una política exterior de la “nueva era” (Dept. Seguridad Nacional, 2019), se centra en Estados Unidos como única contraparte equivalente en el escenario internacional que deja en un lugar secundario las preocupaciones e intereses de los países asiáticos atendibles en el marco de la búsqueda de una estructura asiática de poder compartida. Asimismo, India ha intentado revitalizar su estrategia marítima para proteger el comercio y sus intereses en la Cuenca del Índico, empoderando a sus provincias costeras mediante la mejora de la infraestructura y vinculándolos estratégicamente con los países de la Cuenca (Gómez de Agreda & Martínez Vázquez, 2011).

Consecuentemente, las tensiones entre Nueva Delhi y Beijing son cada vez mayores y responden a disputas territoriales concretas como la existente sobre Arunachal Pradesh, así como a intereses geopolíticos encontrados porque luchan por la supremacía naval en el Océano Índico.

África

Un tercer escenario en el que los intereses de los miembros de BRICS se contraponen es el continente africano en el marco del cambio del afro pesimismo de finales de siglo XX vinculado a la pobreza y marginación, por la percepción contraria entre 2000 y 2010 a partir de cuatro tendencias: el crecimiento económico; la estabilidad político-militar producto del fin de algunos conflictos violentos y la consecución casi masiva de elecciones multipartidarias; la mejora en los indicadores socioeconómicos y la mayor



autonomía institucional (Carné, 2015). Por eso África es un espacio clave en la reconfiguración de la geopolítica mundial y en particular, el ascenso y consolidación de China a nivel global que pasa en parte por su intenso despliegue comercial y económico en este continente. Asimismo, el resto de los BRICS también han incrementado sus relaciones comerciales con la mayoría de los países africanos y, mientras entre el 2006 y el 2018 China aumentó un 226%, India lo hizo en un 292% y Rusia 335% (Mateos, 2019).

No obstante y al mismo tiempo, desde el 11-S África se convirtió en un escenario problemático para la seguridad internacional especialmente en la región del Sahel que, luego de la descomposición del Estado libio, incrementó su inestabilidad política debido al aumento de la actividad terrorista de un conjunto de organizaciones integristas bajo el paraguas de al Nusrat y del Estado Islámico. De igual modo, la cuenca del lago Chad ha sufrido la actividad de Boko Haram pese a las ofensivas militares desplegadas por el gobierno nigeriano junto a socios de la región e internacionales (Crisis Goup, 2021).

En este contexto, la potencia regional ampliamente reconocida es Sudáfrica con su política exterior sustentada en la filosofía de Ubuntu anclada en el espíritu del internacionalismo, el panafricanismo y la solidaridad Sur-Sur, promoviendo una estructura global más equitativa y democrática en rechazo de todo tipo de colonialismo (Morasso, 2013). De hecho, el gobierno de Zuma cuando alcanzó la victoria diplomática que significó formar parte de BRICS, arguyó que se estaba representando al continente como un todo porque el bloque estaba interesado en los recursos de poder blando de Pretoria para promover la estabilidad regional y el acceso a mercados y materias primas y sumar la voluntad de sus pares en las iniciativas conjuntas. Esta política cooperativa es entendida y apoyada por una parte de África pero hay otra que comprende ese activismo y la fortaleza económica y militar como el comportamiento de un país hegemónico que busca su propio interés y, por ende, es asociada a una amenaza. Por ello la política exterior sudafricana se presenta como ambivalente y Pretoria oscila entre actuar como un líder regional y desplegar una diplomacia excesivamente cautelosa evitando acciones que puedan ser malinterpretadas (Morasso, 2013).

Sin embargo, en lo relativo a lo estratégico-militar Sudáfrica tiene un interés explícito en contribuir a la paz y la seguridad continental,



particularmente en el África Subsahariana y sobre todo en su región austral para consolidarse como socio clave del desarrollo, la seguridad y la estabilidad. Esto la llevó a activar intervenciones orientadas a la construcción de la paz en países de su entorno próximo. De hecho, su compromiso con África expresado en la contribución para estabilizar escenarios de tensión y de post-conflicto es el eje de su política exterior y busca consolidar su posición de liderazgo desde el primer gobierno post-apartheid. Asimismo, este eje está ligado a su interés por participar en los proyectos de infraestructura y el aumento de intercambios comerciales a través de la apertura de mercados (Carné, 2015).

China, por su parte, ha establecido un vínculo con África que se ha regido desde los procesos de descolonización por el “principio de no interferencia” que supuso para algunos líderes un respiro frente a las estrictas condiciones de Occidente. En el siglo XXI se ha focalizado en el componente comercial y las inversiones originando el conocido “modelo Angola”. Esta penetración cuyo impulso y capacidad de convocatoria entre los estados africanos sorprende, deriva en una presencia creciente de ciudadanos chinos, la colonización de varias industrias locales y el desarrollo de vías férreas y carreteras que unen el continente (Hanauer y Morris, 2014). Sin embargo, en los últimos años parece que la naturaleza del vínculo se está modificando porque el régimen chino está incorporando la dimensión de la seguridad a su estrategia exterior hacia África y está siendo más cauto en algunas de sus relaciones (Fiorelli Sánchez, 2019). Esto se debe a la necesidad de defender sus cada vez mayores intereses económicos y al conjunto de la ciudadanía china residente como así también debido a la preocupación por su imagen internacional frente a la idea de que Beijing explota los recursos del continente negro a cambio de construir infraestructura ignorando la situación de los derechos humanos. Algunas muestras contundentes de este cambio son la apertura de la primera base militar en Djibouti; el primer Foro China-África sobre Defensa y Seguridad donde 50 países establecieron con el gobierno chino sus prioridades para los próximos años; la pelea por la supremacía en el negocio de las armas dado que Beijing se convirtió en el mayor exportador hacia el África Subsahariana superando a Rusia; las contribuciones e iniciativas en el marco de las OMP de Naciones Unidas y su apoyo a la Unión Africana en los asuntos de seguridad (cita?).

Finalmente, Rusia también está presente en África y sus relaciones tienen un trasfondo histórico importante ligado al apoyo militar, económico y político prestado por la Unión Soviética a muchos países recién descolonizados que entraron en su órbita. Actualmente se trata de un vínculo que presenta varias dimensiones (Mateos, 2019). Dentro de la económica, el volumen comercial y de inversiones creció al igual que las relaciones comerciales y la lista de empresas rusas en el continente que es cada vez más relevante y diversificada en cuanto a los sectores

en los que participan. Asimismo, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Nigeria y una decena más de países, el Kremlin ha firmado convenios de colaboración nuclear (Mateos, 2019). Y si bien esta actividad está lejos de la desplegada por China y no parece suponer una amenaza en términos de competitividad, es cada vez más significativa. Por último, en el terreno de la seguridad, Rusia se está consolidando como un actor verdaderamente relevante, en especial por sus exportaciones de armas, la creciente influencia en la formación y entrenamiento de los ejércitos africanos y los acuerdos de cooperación militar firmados.

Por consiguiente, el escenario africano contiene el interés de tres miembros de BRICS y, si bien hasta el momento no se han generado roces, las acciones que despliegan pueden configurarse como competitivas en un futuro cercano en un contexto en el cual las capacidades y recursos que involucran son muy dispares al igual que difiere el tipo de vínculo que establecen y las razones de su involucramiento.

Breve reflexión final, aunque parcial

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, un primer acercamiento al bloque BRICS indica que las condiciones para desplegar una cierta coordinación en materia de seguridad internacional no serían las ideales si se toma como punto de partida los modelos de seguridad occidentales preexistentes como la OTAN y la OSCE. De hecho, tanto los datos duros que dan cuenta del estado de situación de los miembros de BRICS al respecto de distintos indicadores vinculados a los recursos de poder estratégico-militar, como la revisión de su posicionamiento individual frente a diferentes escenarios estratégicos, permiten observar los obstáculos que se erigen a la cooperación en materia de seguridad internacional.

Estos obstáculos hacen esperable que los estados del grupo no puedan desplegar un comportamiento cooperativo a razón de la diversidad del posicionamiento de sus miembros en el esquema de poder mundial que les da acceso a distintas herramientas y recursos para accionar a favor de sus intereses nacionales. De igual forma, la superposición de los intereses estratégicos de algunos de los estados del bloque en ciertos espacios geográficos pueden ocasionar roces, tensiones y vínculos competitivos, dando muestras de concepciones diversas sobre el status quo que desean.

Por consiguiente, el rol internacional de BRICS en cuanto a la gobernanza de un área temática como la seguridad internacional parece estar destinado a ser marginal lo cual explica que, hasta el momento y de manera comparativa con el resto de los temas en agenda, los miembros del grupo hayan coordinado posiciones en no tantas oportunidades y con mayor lentitud dando cuenta de una agenda con impronta exploratoria.

No obstante, a razón de la relevancia que tienen los marcos conceptuales propios de los estados de BRICS, deviene necesario



profundizar la mirada analítica al momento de analizar su accionar y evaluar las chances de cooperación entre ellos. Este ejercicio se realiza en el próximo capítulo a partir del examen de cinco coincidencias entre los miembros del bloque como instancia necesaria para poder arribar a una reflexión final.

Referencias bibliográficas

- *Abdenur A.E. (2017). "Can the BRICS Cooperate in International Security?". *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3, pp. 73-93. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-73
- *Ananyeva, E. (2017). "Russia in the SCO: How and Why the Attitude Changed Over Time". *Rising Powers in Global Governance*. <https://risingpowersproject.com/russia-sco-attitude-changed-time/>
- *Andreeva A. (2020). "El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa". *Relaciones Internacionales*, nº 58/2020 – (217- 239).
- *Arancón F. (2014). "La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU". *El Orden Mundial*. <https://www.elordenmundial.com/la-reforma-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu>
- *Baqués Quesada, J. (2019). "El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 5, No. 1, pp. 119-139. <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/117>
- *Buzan B. & Weaver O. (2003)."Regions and Powers: The Security of International Security", Cambridge University Press.
- *Calderón, E. (2015). "Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, número 122 (pp.1-42).
- *Calderón E. (2021). "La asertividad de China en el ámbito de la Seguridad Internacional y su posible impacto en Sudamérica", *Perspectivas*. N° 12, pp. 68-95. <https://doi.org/10.35305/prcs.vi12.514>
- *Carné, J. (2015). "Potencias regionales de África Subsahariana en el siglo XXI Los casos de Angola, Nigeria y Sudáfrica". *Otro Sur digital*, año 5 N° 5, UNR.
- *Crisis Group, (2021). "Ocho prioridades para la Unión Africana en 2021". <https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/b166-eight-priorities-african-union-2021>
- *Depto. de Defensa de Estados Unidos. (2017). "Estrategia de Seguridad Nacional". <https://www.defense.gov/Explore/Spotlight/National-Defense-Strategy/>
- *Depto. Seguridad Nacional (2019). *El Libro Blanco de la República Popular de China sobre la Defensa Nacional en la nueva era*. <https://www.dsni.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/libro-blanco-rep%C3%BAblica-popular-china-sobre-defensa-nacional-nueva-era-2019>

- *Detsch, C. (2018). "Escaramuzas geoestratégicas en el «patio trasero»". *Nueva Sociedad* No275, mayo-junio. <https://nuso.org/articulo/escaramuzas-geoestrategicas-en-el-patio-trasero/>
- *Fontana, A. (1996), "Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el continente americano", Serie Documentos de Trabajo N°16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires.
- *Gallardo, M. (2020). "Veto en el Consejo de Seguridad y reforma de las Naciones Unidas". *Instituto ideas*. <https://www.institutoideas.com.ar/wp-content/uploads/2020/09/MT-RRII-2.-Reforma-ONU-P.-Veto.pdf>
- *Giaccaglia, C. (2019) "A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático". *Temas y debates*, Rosario, n° 38, año 23, julio-diciembre, pp.63-91. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i38.441>
- *Girado, G. (2017). "América Latina en la estrategia económica china". Entrevista realizada por Mariano Schuster para NUSO.org. <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-economica-china/>
- *Global Firepower (2021). Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/>
- *Gómez de Agreda & Martínez Vázquez, (2011). "Las Marinas India y China en la Geopolítica del Océano Índico". *Documento de opinión IEEE.ES*, Número 8. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO58-2011MarinasIndiaChina.pdf
- *Hanauer, L. & Morris, L. (2014). "Chinese Engagement in Africa Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy". *National Security Research Division*. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR521.html
- *Hardy Videla, D. (2003). La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución. *Revista de Marina*, pp. 1-16.
- *Ikenberry, J. (2019). "The end of liberal international order?" *International Affairs*. Oxford University.
- *Ismail, Y. (2018). "Sino-Russia Relations in the Era of Great Power Politics", *Rising Powers in Global Governance*. <https://risingpowersproject.com/sino-russia-relations-in-the-era-of-great-power-politics/>
- *Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- *Krishnan A. (2015). "PLA plays down Indian Ocean visits, but says ocean not India's backyard". *India Today*. <https://www.indiatoday.in/world/story/india-china-indian-ocean-backyard-navies-279920-2015-07-01>
- *Lemon, E. J. (2018). "China, Russia and Security in Central Asia", *Rising Powers in Global Governance*. <https://risingpowersproject.com/>

- 
- china-russia-security-central-asia/
- *Manrique L. (2020). "India, China y EEUU y el gran juego del Índico . <https://www.politicaexterior.com/india-china-y-eeuu-y-el-gran-juego-del-indico/>
- *Mateos, O. (2019). "Carrera internacional por la seguridad en África". *Anuario Internacional Cidob*. https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/carrera_internacional_por_la_seguridad_en_africa
- *Mearsheimer, J. (2019) "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order" *International Security*, Vol. 43.
- *Moraso, C. (2013). "Los intereses de Sudáfrica como BRIC". *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 4, nº. 18, Jun. Jul. https://www.researchgate.net/publication/332388938_Los_intereses_de_Sudafrica_como_BRIC
- *Orozco, G. (2006), "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, Madrid. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_concepto_de_la_seguridad_en_la_teoria_de_las_relaciones_internacionales#:~:text=El%20concepto%20de%20seguridad%20se,la%20investigaci%C3%B3n%20por%20la%20paz.
- *Panda, J. (2018). "India's Call on China in the Quad: A Strategic Arch between Liberal and Alternative Structures". *Rising Powers in Global Governance*. <https://risingpowersproject.com/indias-call-on-china-in-the-quad-a-strategic-arch-between-liberal-and-alternative-structures/>
- *Ruiz Gonzales, F. (2011). "La Organización de Cooperación de Shanghai en su X aniversario". *Documento de análisis IEEE. ES*. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf
- *Sheehan, M. (2010). "Military Security". *Contemporary Security Studies* de Collins Alan, Oxford.
- *SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), (2021). "Crecen los arsenales nucleares mundiales mientras los estados prosiguen con su modernización". https://sipri.org/sites/default/files/2021-06/wnf_pr_2021_esp.pdf
- *Toloraya, G. & Panova, V. (2020), "Desintegration of global security governance". https://www.nkibrics.ru/ckeditor_assets/attachments/5eeb8f4a6272695143220000/artigo_1_1.pdf?1592495946

Capítulo 7



BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional:

puntos de encuentro que interpelan la mirada inicial

Dra. Emilse Calderón

Como se explicitó en el capítulo anterior, en un mundo que se encuentra atravesado por un proceso de transición en el orden internacional y, por ende, en el que se están redefiniendo los esquemas de poder entre las potencias tradicionales y emergentes, las respuestas a preguntas que otrora eran sencillas, aunque más no sea en apariencia, no suelen ser las más adecuadas. Por ello, frente al interrogante sobre las chances de cooperación de los miembros de BRICS en el ámbito de la seguridad internacional con miras a la gobernanza global de estos asuntos, no basta con establecer un ejercicio comparativo con instancias cooperativas preexistentes, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Alianza del Atlántico Norte (OTAN), que materializan modelos de seguridad cuyas características responden a determinados marcos conceptuales propios de sus países miembros, potencias tradicionales occidentales. Por el contrario, es imprescindible considerar desde qué lugar las potencias emergentes aglutinadas en BRICS piensan, planifican y ejecutan sus visiones acerca del mundo y su funcionamiento. Es decir que, como se mencionó en el capítulo 1 de este libro, solo partiendo del conocimiento de los marcos conceptuales propios de los miembros BRICS es factible identificar y sopesar los puntos de encuentros que puede haber de cara a que dicha cooperación acontezca.

En este sentido, los BRICS comparten un discurso político-diplomático que da cuenta de su mirada sobre el mundo y las relaciones internacionales, una mirada que destaca en primer lugar el reconocimiento de la existencia de un orden plasmado en instituciones internacionales que no se ajusta a la conformación multipolar del sistema a partir del siglo XXI. En función de esto, los miembros del bloque se comprometen con la tarea de buscar a través de sus políticas exteriores la confección de un orden más equitativo, justo y representativo. Asimismo, en este contexto de multipolaridad se comprende y pone en valor la idea de primacía que debe tener Naciones Unidas (NU) en tanto organización universal con el mandato de mantener la paz y la seguridad y, en su interior, la importancia del Consejo de Seguridad para la gobernanza. De ahí que se niegue la posibilidad de cualquier intervención militar unilateral junto con la afirmación de la naturaleza indivisible de la paz y la seguridad así como la preponderancia del principio de soberanía e integridad territorial de los estados. Por último, los estados de BRICS destacan la relevancia



de su identidad no occidental en el sentido de que de ella se desprenden usos y costumbres que si bien no se ajustan a los cánones de las potencias tradicionales, deben ser respetados y tomados en cuenta al momento de plantearse la gobernanza sobre los temas de la agenda global. Más aún cuando es sabido que esas potencias suelen aplicar dobles estándares con relación al cumplimiento y respeto de valores y premisas que dicen defender por ser fundamentales. En línea con estos principios, también se puede afirmar que los BRICS ansían una mayor autonomía con respecto a la seguridad internacional dentro y fuera de sus regiones de pertenencia así como ser reconocidos como contribuyentes con la estabilidad y los esfuerzos internacionales por la paz (Abdenur, 2017).

No obstante, la explicitación de estos marcos conceptuales no siempre se traduce en cursos de acción idénticos al momento de perseguir las premisas que les son inherentes, o consecuentes al momento de respetarlas. En este sentido, no se puede obviar que, la praxis de las potencias, sean tradicionales o emergentes, y de los estados en general en última instancia se hallan determinados por sus necesidades e intereses estratégicos individuales. No obstante, en función de dicha explicitación de los marcos conceptuales se pueden identificar algunas coincidencias en el comportamiento internacional de los miembros de BRICS que los posicionan de manera favorable para desplegar una mirada y cierta gestión a futuro cooperativa con respecto a los asuntos de seguridad. A continuación, se abordan esos puntos de encuentro en distintos apartados para arribar a una reflexión final.

Primera coincidencia: el rechazo al modo de aplicar la norma RtoP

La Responsabilidad de Proteger (RtoP) es una norma internacional aprobada por unanimidad durante la Cumbre Mundial de NU en 2005 para garantizar la detención de los crímenes masivos de guerra, genocidio, lesa humanidad y las limpiezas étnicas y surge como respuesta al fracaso de la comunidad internacional para responder adecuadamente a los escenarios de Ruanda y la ex Yugoslavia. Desde su aprobación, se ha invocado en resoluciones del Consejo de Seguridad, del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General, implementándose a través de intervenciones humanitarias que conllevan preponderantemente al uso de la fuerza. Asimismo, la RtoP es entendida en función de remediar

cierta situación a través de acciones realizables en un futuro por los estados con capacidades materiales más relevantes, por lo que se emplea la ética del hombre araña (Kenkel y Destradi, 2019) y dicha responsabilidad recae en los grandes poderes tradicionales de Occidente.

Frente a este panorama los miembros de BRICS se comportan vacilantes, aceptando la dimensión de justificación de la norma al compartir sin cuestionamientos su contenido moral pero rechazan su faz aplicativa porque implica un modo jerárquico de definir y atribuir la responsabilidad mientras que el grupo aboga por una mayor democratización del proceso de toma de decisiones globales. Además es sabido que las potencias occidentales combinan sus objetivos individuales con los bienes comunes globales que supuestamente intentan proveer a través de la RtoP (Kotyashko & Ferreira Pereira, 2018). Finalmente, la tendencia al incremento del uso de la fuerza en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) también es un punto que genera rechazo en BRICS considerando el pasado colonial de la mayoría de sus miembros.

El punto de quiebre llegó en 2011 cuando los miembros del bloque, excepto Sudáfrica, fueron tildados de irresponsables al abstenerse frente a la Resolución 1973 que determinó la operación en Libia. Al tiempo que Occidente percibió esta convergencia como peligrosa y en rechazo al concepto de soberanía contingente (Abdenur, 2016), los BRICS dejaban al descubierto la coincidencia en sus marcos conceptuales con respecto a la preponderancia de la defensa del principio de soberanía. Más aún cuando el escenario libio materializaba los motivos recién mencionados que sustentan sus vacilaciones ante la RtoP. De hecho, la intervención en Trípoli dio cuenta de las intenciones de cambio de régimen subyacentes por parte de algunas potencias occidentales y cómo la persecución de esos objetivos estratégicos de manera violenta generó una situación de mayor complejidad e incertidumbre para Libia y la región. Con estos antecedentes, luego, el inicio del conflicto en Siria daría lugar a una convergencia plena de facto entre los miembros de BRICS en rechazo a cualquier propuesta de intervención en el marco del Consejo de Seguridad de NU (Abdenur, 2016).

No obstante, pese a esta aparente homogeneidad en el comportamiento de los estados de BRICS, la norma RtoP es recepcionada de distinto modo (Leal Rinaldi & Soreanu Pecequilo, 2020). India siempre tuvo una oposición a los aspectos intervencionistas de RtoP clara y coherente,



que se hizo más enfática después de la operación en Libia y se enlaza en buena medida al pasado colonial. Sudáfrica, por su parte, luego de apoyar la RtoP en virtud del principio de no indiferencia propuesto por la Unión Africana, cambió su posición cuando la OTAN derrocó al gobierno de Gaddafi y comenzó a fomentar el diálogo político como herramienta de abordaje de los escenarios de conflictos. Rusia, en cambio, mantiene una conducta ambigua porque si bien es crítica de la norma, la implementa activamente cuando se trata de legitimar sus propias acciones en escenarios como los suscitados en los territorios de Abjasia y Osetia del Sur en Georgia durante la guerra en 2008 y la región del Donbass ucraniano desde 2014, con su punto más álgido en la invasión de febrero de 2022. De este modo, el Kremlin se ampara en la necesidad de proteger a la población rusa en el extranjero que es un argumento similar al de las naciones que invocan RtoP, quedando en evidencia la aceptación por parte de Moscú de la norma en cuestión como un principio institucionalizado dentro de NU que usa selectivamente según una evaluación pragmática de sus propios intereses. Por último, Brasil y China, de diferente manera han dado un paso hacia adelante con respecto al resto de los miembros del grupo y, además de su actitud crítica, han desplegado un comportamiento propositivo.

Brasil, puso en la mesa de debate de NU el concepto Responsabilidad mientras se Protege (RwP) que enfatiza su apoyo a la prevención del conflicto y a la creación de capacidad estatal para la protección de sus propias poblaciones, destacando que la responsabilidad correctiva que tiene la comunidad internacional para ayudar a aquellos estados que no pueden o no quieran cumplir con la suya (Serbin & Serbin Pont, 2015). Asimismo, Brasilia advierte que la acción responsable debe producir un resultado reparador y en función de esto se debe evaluar la utilidad de la fuerza militar y no entenderla como un fin en sí mismo sino como un curso de acción subsidiario y excepcional, teniendo en claro que su empleo para proteger a los civiles no deroga el derecho internacional. De este modo se insta a adoptar una línea estricta de subordinación política y de secuenciación cronológica de los tres pilares de la RtoP. Por último, se remarca la necesidad de que participen las naciones en desarrollo en los órganos de decisión para que una intervención sea realmente colectiva y legítima y no alimenten tentaciones neocoloniales.

Consecuentemente, Brasil trató de generar un apoyo más amplio a la norma RtoP proponiendo una concepción complementaria y esto se condice con su búsqueda de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad y su intento por dar señales de ser un interlocutor válido y mostrar su compromiso con la causa de NU. Sin embargo, las referencias a este concepto comenzaron a disminuir gradualmente en las declaraciones brasileñas y a fines de 2016¹ ya no formaba parte del glosario diplomático

¹Cabe recordar que en 2016 Brasil, luego de la destitución de la presidenta D. Rousseff, inicia un período primero con el gobierno de transición encabezado por M. Temer y luego con su sucesor electo J. Bolsonaro, en el cual se fomenta un bajo perfil en los foros internacionales de diálogo multilateral.

del país en los debates de la organización, al tiempo que Rusia y China siempre se mantuvieron cautelosos porque incluía la posibilidad de una acción militar en circunstancias excepcionales autorizadas por la Asamblea General evitando el Consejo.

Por otra parte, en 2012 apareció el concepto de Protección Responsable (PR) en un artículo periodístico de Ruan Zongze, vicepresidente de un think-tank oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de China que introducía algunos elementos para reinterpretar el tercer pilar de RtoP, estableciendo criterios para que el Consejo de Seguridad evalúe la idoneidad de la intervención militar y garantice su monitoreo y supervisión (Zongze, 2012). La noción de PR destaca que la intervención debe ser motivada por razones enteramente humanitarias, sin vincularse a partidos políticos o fuerzas militares, que la estabilidad regional debiera ser también objeto de protección a la par del pueblo y que debe desplegarse una responsabilidad en la reconstrucción pos-crisis. Finalmente y a diferencia del concepto de Brasil, se reafirma la potestad exclusiva del Consejo de Seguridad para definir una intervención aunque asegura que los medios de protección no militares como los esfuerzos diplomáticos requiere más tiempo pero produce resultados duraderos con menores efectos secundarios que son los que agravan los desastres humanitarios y prolongan la reconstrucción (Garwood & Gowers, 2016). Si bien este concepto inicialmente recibió poca atención y el gobierno chino no lo ha adoptado formalmente, cobró mayor prominencia y se discutió en una conferencia internacional que involucró a delegados oficiales de varios estados, empleándose en discursos de funcionarios del país lo que sugiere cierto grado de respaldo. Por ello, la relevancia de la PR radica en mostrar la voluntad de Beijing de hacer valer sus preferencias normativas y participar en la gobernanza global.

De este modo, el rechazo al modo de aplicar la norma RtoP es una primera coincidencia que encamina a los estados de BRICS por una senda similar en su accionar internacional, incluso, pese a los matices en torno a complementar la actitud crítica con un comportamiento más propositivo. Esta coincidencia se encuentra alineada a las nociones que emanen de sus marcos conceptuales con respecto al rol de NU, la preponderancia del principio de soberanía e integridad territorial y el rechazo al uso de la fuerza relacionado a la consecución de intereses que no representan a la comunidad de estados sino a las potencias tradicionales que se auto-adjudican en alguna medida la responsabilidad de proteger.

Segunda coincidencia: la percepción de las OMP como una vidriera al mundo

Los países de BRICS trabajan por ampliar y diversificar sus contribuciones en las OMP y parten de un enfoque preponderantemente soberanista y de defensa de la autodeterminación de los pueblos



en los territorios en los que NU interviene por lo que favorecen el empoderamiento local y regional y las soluciones contextualizadas basadas en modelos que pueden diferir según la región. Sin embargo, el bloque no constituye una fuerza revolucionaria que contraría los valores e intereses occidentales en busca de la reforma de la gobernanza global en cuanto a la arquitectura de la paz y seguridad (van der Putten, 2015). De hecho, los miembros de BRICS tienen un incentivo importante para ser cautelosos en su enfoque del mantenimiento de la paz, porque las alteraciones en el orden global pueden dañar su propio crecimiento económico. De este modo, no es de esperar que la influencia de los BRICS dé lugar a cambios importantes en el futuro cercano con respecto a la forma en que se llevan a cabo las OMP dado que no ofrecen ningún modelo alternativo claro. Pese a esto, la construcción de la paz y seguridad lentamente puede ir permeándose por la influencia de los poderes emergentes como actores críticos del statu-quo en la medida en que impongan sus propias agendas de paz. Por eso es importante revisar la intervención en las OMP de cada miembro de BRICS siguiendo los datos oficiales de NU (Mantenimiento de la Paz, 2022).

Rusia, si bien en tanto miembro permanente del Consejo de Seguridad tiene una gran influencia en la agenda de esas operaciones, desempeña un papel bastante modesto dado que participa en 6 de las 14 operaciones actualmente en curso, sin aportar tropas militares. Esta reticencia se explica por la percepción de Moscú de tales operaciones como instrumentos de influencia occidental por lo cual es poco probable que se modifique su comportamiento en el corto y mediano plazo (van Ham, 2015). No obstante, Rusia se encuentra en el octavo lugar como contribuyente financiero aportando un 3,04% del presupuesto en el periodo 2020/2021 y es el único proveedor de aviones y helicópteros para cargas pesadas (Mantenimiento de la Paz, 2022).

China, también cuenta con una influencia mayor como miembro permanente del Consejo de Seguridad y ha incrementado exponencialmente su participación en los asuntos globales relativos al mantenimiento de la paz. Es el segundo mayor contribuyente financiero luego de Estados Unidos, aportando un 15,21% del presupuesto, participa en 8 de las 14 operaciones en curso y en 5 de ellas despliega tropas alcanzando un total de 2.390 efectivos militares. Específicamente, se identifican dos grandes saltos cualitativos en su participación: en 2003, cuando pasa de 145 personas enviadas a las operaciones en 2002, a ser 358 y el otro punto de quiebre se da con Xi Jinping (Hevia Fernández, 2020). El mandatario en 2015 anunció la creación de una fuerza permanente para el Mantenimiento de la Paz y el despliegue de su primer batallón de infantería para proteger a los ingenieros y personal médico en Sudán del Sur y desde entonces ha ido aumentando la presencia de tropas de infantería y seguridad en apoyo al personal médico, logístico y

las distintas actividades. Asimismo, se donaron 100 millones de dólares a la Unión Africana en apoyo a la construcción de una Fuerza Africana de Reserva y la Capacidad Africana para la Respuesta Inmediata a las Crisis. Finalmente, Xi Jinping se comprometió a crear un Fondo Fiduciario de las NU para la Paz y el Desarrollo que fue establecido en 2016 y en el que China se responsabilizó a contribuir con 200 millones de dólares en un período de 10 años (Mora Tebas, 2016). Estas decisiones son parte de la nueva estrategia global china ya que las OMP le permiten mejorar su imagen internacional como gran potencia responsable y reducir su percepción como amenaza, al tiempo que potencian su reputación, influencia y las relaciones comerciales en zonas lejos de su área de influencia como África.

Por último, Brasil, India y Sudáfrica tienen una participación activa en el debate sobre las OMP y en cuanto al aporte de personal y recursos (van der Putten, 2015). En el caso de India y Brasil este comportamiento está ligado a la búsqueda de reconocimiento de su papel global para fortalecer su reclamo de un puesto en el Consejo de Seguridad, mientras que Sudáfrica ansía ser reconocido como primus inter pares del continente africano por lo que también tiene un rol muy activo en el marco de las misiones de la Unión Africana.

Más específicamente, Brasil, participa en 7 de las 14 operaciones en curso y ha contribuido constantemente y de manera comprometida al mantenimiento de la paz internacional de NU limitando su participación a las operaciones autorizadas exclusivamente en virtud del Capítulo VI de la Carta (Mantenimiento de la Paz, 2022). En 2004 asumió un papel de liderazgo con la Misión de Estabilización en Haití, una operación multidimensional con un componente de imposición de la paz que daba cuenta del compromiso y capacidad para asumir mayores responsabilidades y que fue posible a través de la adopción del principio de no indiferencia que permitió una postura de solidaridad activa en situación de crisis donde la acción se solicitó explícitamente.

India, por su parte, se autodefine como una potencia pacificadora, representante y estabilizadora de su respectiva región y promotora del multilateralismo. Su contribución continua al mantenimiento de la paz se refleja en el envío de contingentes a un amplio abanico de misiones en muchas de las cuales ha participado con personal policial. Para 2021 participó en 9 de las 14 que se encontraban activas, con el despliegue de 4.828 miembros de personal militar y a partir de este nivel de participación es que Nueva Delhi se ha consolidado como un jugador relevante en la estructura de seguridad colectiva, ocupando el quinto lugar en lo relativo al envío de fuerzas militares.

Por último, Sudáfrica participa en 4 de las 14 operaciones en curso y todas se despliegan en África. Su mirada sobre las operaciones está marcada por su intención de evitar la imposición de modelos occidentales en el continente y lograr el reconocimiento como potencia legítima regional



y como un actor global. Desde el gobierno de Mbeki, Sudáfrica comenzó a tener una alta participación en las misiones de paz y a mediar en los conflictos políticos del continente, acuñando la concepción de Renacimiento de África como una combinación entre la institucionalización regional y las soluciones africanas a los problemas africanos, impulsando al continente como el decisor de su propio destino (Schiro, 2018).

Por consiguiente, esta segunda coincidencia en torno a la relevancia de las OMP muestra la vocación de BRICS por tener más injerencia en los asuntos de paz y seguridad internacional y también deviene de las premisas emanadas de sus marcos conceptuales. La importancia otorgada a las identidades no occidentales, se expresa en el caso de Sudáfrica, Brasil e India al enfatizar en la necesidad de que esas operaciones materialicen una mirada regional con el involucramiento directo de las potencias autóctonas de las áreas geográficas en las que se desarrollan los conflictos. China, en la misma línea, busca apuntalar el rol de la Unión Africana y Rusia, si bien no tiene una actuación sobresaliente, con el sostenimiento de su contribución indica, cuanto menos, su conformidad con el lugar que debe ocupar NU en la gestión de estos asuntos.

Tercera coincidencia: el abordaje del terrorismo como amenaza a la seguridad

Los BRICS también coinciden en la percepción de las amenazas no tradicionales, es decir, aquellas que no se identifican con un Estado en particular sino que se asocian a un fenómeno o problemática que se manifiesta en ámbitos distintos del militar y genera vulnerabilidad en la sociedad civil trascendiendo las fronteras. Específicamente se pronuncian con respecto a la delincuencia organizada transnacional y, en particular, sobre el tráfico ilícito de drogas ligado al lavado de dinero, habiéndose alcanzado diferentes acuerdos al respecto y confeccionado distintos mecanismos de colaboración (Martynov, 2020). No obstante, el abordaje planteado está en sintonía con el vigente, fuertemente marcado por el liderazgo norteamericano y, por ende, hasta el momento no se erige en un asunto que parta las aguas en la gobernanza global. Por ello y, además, en función de su significancia y potencialidad resulta necesario circunscribir la atención a la mirada que el bloque tiene sobre el terrorismo como amenaza.

Conceptualizada como separatismo, extremismo y terrorismo, estas son las tres plagas que convoca la atención de los miembros de mayor envergadura de BRICS. De hecho, Rusia, India y China comparten una situación doméstica que incluye la presencia de grupos separatistas al interior de sus territorios y esto los ha alentado a coordinar posiciones con relación a este tema y promover mecanismos concretos de cooperación. Por su parte, Brasil y Sudáfrica pese a haber atravesado fases de turbulencia política, no enfrentan este tipo de insurgencias ni tienen grupos locales formalmente considerados como organizaciones de ese tipo (Abdenur, 2017).

En el caso de China esa amenaza se asocia con la etnia uigur de religión islámica y el grupo separatista que lucha contra el dominio chino en la región autónoma de Xingjian. Por eso para Pekín la constitución de la OCS supuso la ventaja de limitar el apoyo de los pueblos turcomanos del Asia Central a la etnia uigur en su territorio, mientras que desde el 11-S etiquetó sus actividades como parte del terrorismo internacional islamista. En cuanto a Rusia, la amenaza está representada por el movimiento separatista islámico en Chechenia, cuya independencia de facto entre 1996 y 1999 sólo fue reconocida por el gobierno de Afganistán y luego del 11-S también se incluyó a ese grupo bajo el paraguas de la guerra global contra el terrorismo. Finalmente India, en función de la disputa que existe con Pakistán por los territorios de Jammu y Cachemira, cataloga como terrorista al grupo Jaish-e-Mohammad.

El combate contra la amenaza del separatismo, extremismo y terrorismo fue el propósito inicial que impulsó a la OCS y que quedó plasmado en la Convención de Shanghái que define al terrorismo como una ideología de la violencia e intenta establecer un régimen legal regional de amplio alcance para evitar que las fronteras sean un refugio para esos grupos y que cruzarlas no implique escapar de las consecuencias penales de sus actos y de este modo se espera garantizar la seguridad y la estabilidad en la región. De hecho, con este fin se crearon las principales estructuras de la Organización, el Secretariado con sede en Pekín y el Centro Antiterrorista Regional. Asimismo, la OCS cuenta con distintos acuerdos y programas específicos que dinamizan el diálogo y la coordinación en la lucha contra esta amenaza (Chacón Muñoz, 2015) atestiguando la continuidad en el tiempo y la intensidad de la voluntad de cooperar de los estados. Incluso, los ejercicios militares combinados que tienen lugar entre sus Fuerzas Armadas suelen tener como temática de entrenamiento e hipótesis de conflicto la lucha contra el terrorismo (Campos Robles, 2018).

Por otra parte en el marco de BRICS el abordaje del problema del terrorismo se plasmó en la elaboración de una Estrategia Antiterrorista en la que se afirma que el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves a la paz y la seguridad internacional, y que cualquier acto de terrorismo es un crimen y no tiene justificación más allá de dónde, quién y por qué y para qué se cometa. También se explicita que no puede ni debe asociarse con ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico y, entre sus varios objetivos, dicha estrategia se propone utilizar el Grupo de Trabajo de Lucha contra el Terrorismo para fortalecer el intercambio de inteligencia e información y la cooperación y perseguir colectivamente la adopción de un convenio general sobre terrorismo internacional (Almeida Medeiros, Marzzini & Lyra, 2017).

Por lo tanto, esta tercera coincidencia sobre el modo de percibir al terrorismo si bien muestra una brecha al interior de BRICS, también deja



en claro su capacidad como bloque para llegar a un acuerdo básico y su determinación para ser parte activa de la gobernanza global sobre este tema en función de su visión del sistema como multipolar y, en el caso de los RIC, poder tener injerencia en la conceptualización de esa amenaza.

Cuarta coincidencia: el desarrollo de la cooperación militar entre los BRICS

La cooperación militar es otra situación de coincidencia o punto de encuentro entre los miembros de BRICS y a continuación se trabaja en dos espacios: la OCS y en el vínculo China-Rusia como socios con capacidades y recursos de mayor envergadura².

La OCS si bien no contiene un acuerdo de defensa mutua, en la declaración de los 5 de Shanghái se recogen principios básicos que habilitan los vínculos sustentados en el diálogo y en una actitud cooperativa en el ámbito militar. La renuncia al uso y a la amenaza de uso de la fuerza, el establecimiento de mecanismos para la resolución pacífica de conflictos, la retirada de las fuerzas militares a más de 100 Km de las fronteras y la supresión de los ejercicios militares contra cualquiera de los miembros son los más relevantes (Ruiz Gonzales, 2011). No obstante, es sabido que China es reticente a transformar la OCS en una organización con una faceta militar marcada y está interesada en mantener su impronta política para no favorecer el incremento de las tensiones con Estados Unidos ni aumentar el peso e influencia de Rusia en la organización. Con respecto a esto último hay que recordar que los acuerdos en materia de armamento y la transferencia de tecnologías militares que realizan tanto Beijing como Nueva Delhi, tienen a Moscú como origen compartido (SIPRI, 2020).

Dado este contexto y pese a no asumir el rol de una alianza o bloque militar, la OCS se erige en un mecanismo relevante para el desarrollo de la cooperación militar entre los tres BRICS que lo integran, así como también es funcional para evadir la intromisión de Estados Unidos y de la

² Se puede observar un tercer nivel que incluye a India, Brasil y Sudáfrica pero queda excluido de esta instancia de análisis dado que en ninguno de los casos los vínculos que establecen con China o Rusia ponen en duda su ligazón geopolítica con Occidente y Estados Unidos en particular, mediante la cercanía doctrinaria y logística, incluso, a raíz de la orientación de sus Fuerzas Armadas. No obstante, India realiza ejercicios bianuales con Rusia denominados Indra Navy mientras que con China se llevan adelante el conocido Hand in hand y, además, se celebran los Diálogos Anuales de Defensa y Seguridad y existe un mecanismo de diálogo de alto nivel sobre lucha contra el terrorismo y seguridad. Sudáfrica, por su parte, realizó los ejercicios militares Mosi con Rusia y China a finales de 2019 y fortalece sus relaciones con Brasil en torno al Atlántico Sur, entre otras cosas, concretando los ejercicios marítimos Ibsamar.

OTAN en los escenarios de tensión y conflictos regionales. En este sentido, durante la reunión de Jefes de gobierno de 2019, la declaración de la OCS incluyó una crítica al despliegue unilateral e ilimitado del sistema de defensa antimisiles de la Alianza entendido como una política que daña y desestabiliza la seguridad global y el rechazo a la injerencia en los asuntos de otros países con el pretexto de combatir el terrorismo y extremismo. Asimismo, se asume el compromiso de ampliar la cooperación en materia de defensa y seguridad (Efe, 2019). Por otra parte, desde la perspectiva de la Asamblea General de NU se reconoció que la OCS tiene un papel constructivo y que es una organización esencial para tratar la seguridad en la región en todas sus dimensiones (Alimov, 2022). De hecho el mismo Xi Jinping afirmó que la organización se había convertido “en una fuerza importante para garantizar la seguridad regional, favorecer el desarrollo conjunto y mejorar la administración global” (Sputniknews, 2018).

Un segundo ámbito en el que se puede observar el discurrir de la cooperación militar es en el binomio Rusia-China, claramente el de mayor relevancia e impacto estratégico también al interior de la OCS. Este vínculo se inició en los años noventa pero desde 2002 se ha tornado más denso, en especial con relación a la venta de material militar, transferencia de tecnología, realización de proyectos comunes, de ejercicios militares combinados institucionalizados, programados y regulares, los intercambios de personal militar y los contactos militares al más alto nivel. Específicamente, Beijing se convirtió en el principal cliente de la industria militar rusa para actualizar y modernizar su material de origen soviético en el contexto del embargo de armas de Estados Unidos y la Unión Europea por la represión en la Plaza de Tiananmen en 1989. Una vez completada la sustitución del material obsoleto, la industria militar de Beijing comenzó a cubrir parcialmente sus necesidades, alentada por la reticencia rusa a vender sus sistemas de armas con tecnología sofisticada incorporada. Con el tiempo China se encontró en condiciones de fabricar sistemas de armas avanzados en cantidad suficiente para abastecer a sus Fuerzas Armadas y exportar principalmente a países asiáticos. Asimismo, si bien la dependencia tecnológica de la industria militar rusa continúa en varios rubros, a partir de las sanciones occidentales aplicadas a razón de la anexión de Crimea hicieron que Moscú relaje su posición restrictiva con respecto a las exportaciones de armamento avanzado (Campos Robles, 2018).



Por otra parte, la realización de ejercicios militares combinados es la forma más ilustrativa en la que Rusia y China demuestran a la comunidad internacional su cercanía en el ámbito militar. Desde una perspectiva estrictamente bilateral, aunque bajo el marco de la OCS, el Exercise 01 fue el primer ejercicio combinado que realizaron en 2003 y desde entonces tiene regularidad con diferentes formatos que se direccionan a mejorar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas y coordinar tácticas, técnicas y procedimientos. Entre estos ejercicios combinados se destaca el realizado en 2018 en Siberia, de los que participaron aproximadamente 100.000 hombres. Asimismo, uno de estos ejercicios entre Rusia y China conocido como “Peace Mission” realizado en 2005 consistente en una serie de operaciones antiterroristas y de prevención de conflictos, se convirtió en 2007 en una práctica multilateral en el ámbito de la OCS para adiestrar a las fuerzas en ese tipo de operaciones bajo una estructura de mando y control única. Finalmente hasta 2016 se registraron otros 3 ejercicios que por fuera de los Peace Mission involucraron a miembros de la OCS en compañía de Rusia y China. Consecuentemente y hasta 2016, de un total de 25 ejercicios militares en el marco de la OCS, 16 fueron realizados sólo por China y Rusia mientras que 9 de ellos incluyeron al resto de los miembros (Gobierno de China, 2018). La consecución de estos ejercicios, además de promover la confianza mutua y disuadir potenciales amenazas terroristas, le permitió a Rusia exhibir la tecnología militar que tiene a la venta y, en conjunto con China, enviaron un mensaje a Occidente para evitar las interferencias en sus áreas de influencia dentro del continente asiático, demostrando su capacidad para conducir una guerra convencional moderna y su vocación por cooperación en defensa y asegurar la estabilidad de la región.

Así las cosas, la cooperación militar como punto de encuentro entre China y Rusia como socios BRICS es otro ejemplo de las coincidencias a nivel de sus marcos conceptuales porque ilustra su vocación por lograr mayores niveles de autonomía con respecto a la seguridad internacional dentro de sus regiones de pertenencia en concordancia con su percepción del mundo como multipolar. Asimismo, y a sabiendas de que las potencias tradicionales poseen vinculaciones militares afianzadas en torno a la OTAN, entienden que para contribuir con la construcción de ese mundo, también deben accionar en el plano estratégico-militar de las relaciones internacionales.

Quinta coincidencia: la práctica de un conjunto de principios no escritos

La explicitación de los marcos conceptuales propios de los miembros BRICS, como ya se mencionó, no siempre se traduce en cursos de acción idénticos, en cuanto al modo de perseguir las premisas que les son inherentes, o consecuentes al momento de respetarlas porque

la praxis de las potencias en última instancia está determinada por sus necesidades e intereses estratégicos individuales. Por ello, partiendo del comportamiento internacional de los BRICS se pueden identificar un conjunto de principios no escritos que son compartidos: la preponderancia de los procesos conducidos por el Estado; la prioridad del consenso entre los miembros; la premisa de no criticar a ningún miembro abierta ni públicamente; la aceptación como válidos de los intereses nacionales en las relaciones internacionales; no comentar los problemas domésticos de otros miembros.

De este modo, dependiendo del contexto geopolítico que se trate y de los intereses estratégicos involucrados, los BRICS harán preponderar y guiarán su accionar internacional según la defensa de estos principios incluso por sobre las premisas devenidas de sus marcos conceptuales y esto, pese a que parezca contradictorio, no es sino una muestra más de otro punto de contacto entre los socios del bloque que robustece las chances de cooperar. Al respecto hay dos casos emblemáticos potenciados por lo que significó la experiencia de la intervención en Libia de 2011 y que tienen a Rusia como actor central. Siria y Ucrania son dos escenarios que dejan a la luz la coincidencia intra BRICS con respecto al accionar de Moscú que si bien no es indicativa de una coordinación o posicionamiento compartido del bloque, implica un mismo criterio sobre el modo de proceder considerado como válido cuando los intereses estratégicos individuales de los estados están en juego. Ese mismo criterio, a su vez, refleja la coincidencia de los marcos conceptuales de los miembros de BRICS.

Pero primero es necesario especificar el vínculo entre dichos escenarios y la política exterior de Rusia. Por un lado, dentro de la coyuntura abierta en Ucrania con la revolución de Maidan a finales de 2013, la participación militar indirecta de Moscú en la región del Donbass desde 2014 así como la invasión desplegada en febrero de 2022, corresponden a los movimientos de una gran potencia mundial que no está dispuesta a perder poder en su zona de influencia más cercana y, por ende, valida su interés nacional como norte de sus relaciones internacionales. Menos aún con Ucrania, la segunda ex república soviética más poderosa, cuna de la Iglesia Ortodoxa, geopolíticamente clave para la defensa de Moscú y tentada permanentemente a estrechar relaciones con Europa y la OTAN. En este contexto, la anexión de Crimea es justificada por el Kremlin directamente en función de la legislación nacional que desde 2001 contempla que cualquier territorio independiente puede solicitar la unión a la Federación (Fernández, 2014). Por su parte, la invasión es presentada oficialmente como una operación militar acotada para desmilitarizar Kiev como objetivo estratégico debido al peligro que supone para las posibilidades de defensa de Moscú, al tiempo que se enarbola la bandera relativa al derecho de defensa que tiene Rusia sobre la población rusófona del este del país.



Por otro lado, el comportamiento de Rusia frente al escenario sirio puede comprenderse en términos similares. Si bien Siria está fuera de la zona de influencia prioritaria de Moscú, es un caso testigo de una política exterior pragmática sustentada en la persecución del interés nacional en una región que vuelve a tener relevancia en la agenda externa de Putin para restablecer el estatus global de Rusia como gran potencia. De hecho, Damasco pasó de ser un cliente a convertirse en aliado dado que el Kremlin vota sistemáticamente en contra de toda iniciativa de intervención o sanción contra el gobierno de Al Assad en el Consejo de Seguridad, arguyendo la utilización del principio de RtoP por parte de las potencias occidentales para conseguir sus propios objetivos (Kotyashko & Ferreira Pereira, 2018). De este modo, el gobierno de Putin más allá de su interés por sostener el flujo de venta de armas hacia Siria y la base en Tartus busca transformarse en interlocutor en un escenario de conflicto clave en Medio Oriente. Al mismo tiempo, obtuvo ciertas ventajas concretas como el acceso a la exploración y explotación de petróleo en el mar territorial sirio, sostiene una vidriera para exhibir sus sistemas de armas estratégicas que incluyen el lanzamiento de misiles de crucero desde el sur del Mar Caspio, amplía su radio de acción en las relaciones con Turquía debido al apoyo a las guerrillas kurdas y se asegura sus intereses en el diseño futuro del escenario sirio (Pérez del Pozo, 2016).

Ahora bien, frente al comportamiento del Kremlin, el resto de los BRICS se muestran cuanto menos en sintonía con él. China, que comparte los reparos de Rusia sobre la norma RtoP, ha votado en contra de cualquier iniciativa de intervención en Siria propuesta dentro del Consejo de Seguridad y prioriza la posibilidad de desarrollar sus intereses estratégicos en Medio Oriente y el Norte de África ligados a sus necesidades energéticas, sus inversiones en infraestructura y sus planes de desplegar rutas comerciales en el marco de su Iniciativa BRI (Abdenur, 2016). Asimismo, con respecto al rol de Moscú como socio de Damasco de cara al conflicto interno, jerarquiza el principio no escrito de abstenerse de hacer públicas sus opiniones sobre el quehacer de otro Estado, al igual que con relación al accionar de Putin en Ucrania, sumado a la negativa sistemática desde 2014 de apoyar las sanciones económicas en contra de Rusia (Shaolei, 2015). Incluso, en el contexto de la invasión a Kiev, Beijing da un paso más con dirección a acompañar a Moscú cuando se pronuncia a favor de que sean atendidas sus preocupaciones de seguridad, absteniéndose de votar en el marco tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General de NU en contra de Moscú. Asimismo y pese a su retórica de respeto por la soberanía y la integridad territorial, frente a la anexión de Crimea, Beijing reconoció de modo controversial que la complejidad inherente a la historia de la península influye en los desarrollos contemporáneos (US Department of State, 02/05/2022).

Con relación a la intervención en Siria India tiene una mirada

igualmente reacia que Rusia y China, aunque al momento de votar en el Consejo de Seguridad mayoritariamente se ha abstenido y no ha bloqueado abiertamente las iniciativas en ese sentido. Cabe recordar que en post Guerra Fría, Nueva Delhi es cautelosa con relación a este accionar por parte de las grandes potencias en los estados en desarrollo debido a su interés de evitarlo con respecto a sus propios asuntos internos, especialmente con relación a las violaciones de derechos humanos en la región Jammu y Cachemira. Asimismo, India ha enfrentado una gran cantidad de movimientos secesionistas y siempre intentó construir una nación multiétnica y multirreligiosa a través de procesos democráticos. No obstante, no ha castigado públicamente a Moscú por su accionar en Ucrania, absteniéndose de votar en su contra en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General de NU y no ha adherido a las sanciones económicas (Piqué, 2022). La razón radica en que, además de ser un socio de muchos años, Rusia es una potencia que habiendo re-emergido no supo ser integrada al orden por Occidente y, en especial, porque Putin fue quien salvó la relación bilateral de la irrelevancia de los años noventa con su determinación por restaurar la esfera de influencia tradicional del Kremlin. Por último, India entiende que las tensiones en el corazón de Europa distraerían la atención occidental de los desafíos en Asia y acercan a Rusia más velozmente a Beijing, complicando su cálculo estratégico basado en intentar equilibrar a China regionalmente, como premisa no declarada pero central de su política exterior y de seguridad (Mohan, 2015).

Brasil, por otra parte, en concordancia con sus reservas sobre el uso de la fuerza y su adhesión al principio de no intervención y libre determinación, ha votado mayoritariamente en contra de una intervención en Siria. Asimismo, frente a la situación de Ucrania, si bien en el marco de la Organización de Estados Americanos ha mantenido un discurso de neutralidad absteniéndose de adherir a la declaración en contra de Rusia y se muestra más propenso a hablar de conflicto que de invasión, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y en la sesión extraordinaria del Consejo de DDHH de UN votó a favor de la condena al Kremlin. Sin embargo, Brasil no adhirió a las sanciones económicas mientras que respecto a la anexión de Crimea, en su momento, se manifestó oficialmente neutral aunque enfatizó las relaciones amistosas con Kiev e hizo un llamamiento a ambos estados para actuar con moderación apoyando el Acuerdo de Minsk (Pomar & Pomar, 2015). Cabe recordar que hay unos 500.000 ucranianos viviendo en el país, al tiempo que la neutralidad es fomentada por los círculos empresariales agrícolas que ven la crisis ruso-occidental como una oportunidad para aumentar las exportaciones de productos alimenticios a Rusia luego del embargo de Moscú a la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Australia.

Finalmente, Sudáfrica mantiene lazos con Medio Oriente



intermitentes e impulsados principalmente por consideraciones económicas y alineamientos políticos al tiempo que su compromiso en cuestiones de seguridad se centra preponderantemente en el sur de África. Por eso cuando Pretoria votó a favor de la Resolución 1973 en Libia se alejó de la abstención de sus socios BRICS, pero en el momento de la implementación de la resolución condenó la intervención de la OTAN calificándola como promotora de un cambio de régimen forzando la caída de Gadafi y argumentando a favor de la soberanía e integridad territorial llamando a una solución política no militar. Con respecto a Crimea, Sudáfrica se encontró en una posición difícil porque luego de 1994 defiende la soberanía, el respeto a las fronteras existentes y la no injerencia en los asuntos internos de los estados, y tiene un fuerte compromiso con los derechos humanos, y esta es la base ideológica de la política exterior formulada por Mandela que parte de la premisa de que las soluciones justas y duraderas a los problemas de la humanidad se logran solo mediante la promoción mundial de la democracia y el respeto del derecho internacional. No obstante, Pretoria no se atrevió a alterar la asociación estratégica que está cultivando con Rusia desde la era soviética y tampoco con BRICS que la posicionó como una de las principales potencias emergentes (Allison, 2015). En sintonía con esta postura pragmática, ante la invasión de Moscú a Kiev, Sudáfrica ha abogado por una negociación pacífica, se abstuvo de condenar las acciones rusas desalentando cualquier aplicación punitiva de medidas, incluidas las sanciones económicas y expresó su preocupación sobre una reacción exagerada (Swiss Info, 07/03/2022).

Habiendo repasado los intereses estratégicos individuales que poseen los socios de BRICS, más que identificar un accionar coordinado que responda a una vocación consensuada de operar como grupo bloqueador de normas internacionales se observan, nuevamente, premisas derivadas de sus marcos conceptuales que dan lugar a un comportamiento internacional que pese a sus matices se despliega con cierta uniformidad y que puede ser el prefacio de un vínculo cooperativo.

Reflexiones finales

Desde su creación, y conforme fueron pasando los años, las temáticas relativas a la seguridad internacional han ido adquiriendo mayor importancia en el seno del foro BRICS. En este sentido hay que considerar que luego de la caída del muro de Berlín la oportunidad de Occidente, liderado por Estados Unidos, de establecer un orden mundial más inclusivo con respecto a los estados más importantes del bloque comunista se fue perdiendo a medida que sostenían a ultranza las exigencias de que todos los estados abrazasen un único paradigma ideológico y político. A lo largo de los años noventa, quedó en evidencia el avance de un proceso de complejización de la lógica de conflictividad que no pudo ser gestionado

de manera exitosa por NU ni por la OTAN en tanto alianza militar que perduró y se expandió terminada la confrontación bipolar. Muy por el contrario las tensiones, la violencia y las situaciones de conflicto se multiplicaron, se intensificaron y se volvieron más complejas en función de la articulación entre las disputas interestatales que continuaron vigentes y otro tipo de conflictividad no tradicional, preponderantemente intraestatal pero con capacidad de impactar transnacionalmente.

No obstante, los poderes dominantes tradicionales de Occidente no desarrollaron una estrategia para incorporar a los estados que emergieron y, en algunos casos, re-emergieron como potencias mundiales en el siglo XXI. Estos estados, además, trajeron consigo propuestas y esquemas de pensamientos diferentes y, a veces, contrapuestos a los existentes en lo que atañe al modelo de gobernanza global, a los términos del orden internacional y al reparto de poder mundial. Por ello, al día de hoy, no hay un comportamiento unívoco extendido y aceptado universalmente para resolver los asuntos relativos a la agenda global de seguridad internacional.

Asimismo, es una verdad a voces que el concepto de orden, basado en las reglas promovidas por Occidente, es usado para que un conjunto de estados de manera solapada persigan sus intereses y que, en caso de considerarse conveniente y necesario, esas reglas también pueden quebrantarse como se cristalizó en la coyuntura insaturada por la invasión norteamericana a Irak en 2003. La misma constituyó un punto de ruptura con relación al momento unipolar de Estados Unidos y aceleró la retracción del compromiso internacional de Washington, dando paso a una actuación más activa por parte de otros jugadores en la arena internacional. Esto, a su vez y con el discurrir de los años y la modificación de la estructura del reparto de poder mundial, abriría el camino a lo que actualmente es comprendido como un proceso de transición en el orden internacional que confirma la tendencia de traslado progresivo del eje de poder mundial hacia Oriente y, en este contexto, el comportamiento de estados como los aglutinados en BRICS cobra una relevancia inusitada.

Por ello, si bien un primer acercamiento a ese bloque indica que las condiciones para desplegar una cierta coordinación en materia de seguridad internacional no serían las ideales en función de los modelos de seguridad preexistentes como la OTAN y la OSCE, deviene necesario profundizar la mirada analítica. Esto se traduce en flexibilizar los esquemas de pensamiento para comenzar a contemplar los marcos conceptuales que guían el accionar de los miembros BRICS y que se encuentran atravesados y determinados por fuerzas profundas únicas y que les son propias. Este ejercicio conduce directamente al hallazgo de puntos de encuentro que interpelan la mirada inicial sobre las escasas chances de establecer vínculos cooperativos entre los países de BRICS. De este modo, si bien es cierto que en gran parte las fuerzas que moldean



la dinámica de seguridad inherente al grupo tienen una impronta conflictiva enlazada a las diferencias en sus intereses estratégicos así como a rivalidades históricas y a los vínculos que sostienen con otros grandes poderes del sistema internacional, también es indudable que frente a ciertos escenarios y asuntos concretos la cooperación entre ellos ha aflorado.

Incluso, si recuperamos la mirada de Keohane (1984) sobre la cooperación internacional, es en los contextos de discordia cuando un proceso de negociación de naturaleza eminentemente política entre los estados puede conducir a la construcción de bienes o intereses compartidos. Por eso, si bien la superposición de los intereses estratégicos de algunos de los miembros BRICS en ciertos espacios geográficos pueden ocasionar roces, tensiones y vínculos competitivos, también abren las puertas a procesos cooperativos. Los mismos se presentan simplemente como ineludibles frente a la vocación de los socios del grupo por no quedarse afuera de la gobernanza en los asuntos de la seguridad internacional y aumentar su capacidad de influencia en las regiones en las cuales se hallan insertos, contribuyendo de este modo en la búsqueda de un cambio sistémico hacia un orden multipolar.

Consecuentemente, de modo más o menos solapado y con distintos niveles de intensidad los miembros de BRICS alzan velas e inician un recorrido que los lleva por una misma senda y la prueba más contundente y de mayor proyección estratégica que ha acontecido, vale aclarar, de manera simultánea a la culminación del proceso de escritura de este trabajo, deviene del escenario bélico ucraniano. El desarrollo y posible desenlace de esta situación conflictiva definitivamente tiene el potencial de acelerar el proceso de transición en el orden internacional con relación a los asuntos de paz y seguridad.

Referencias bibliográficas

- *Abdenur, A. E. (2016). "Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict". *China's Rising Role in Global Governance: Opportunities & Challenges*, Volume 1, Issue 1, Septiembre, pp. 109-133. <https://risingpowersproject.com/quarterly/rising-powers-and-international-security-the-brics-and-the-syrian-conflict/>
- *Almeida Medeiros, M., Marzzini M. & Lyra M. (2017). "En busca de la afirmación: seguridad y brics en la gobernanza internacional". *Foro Internacional* 229, LVII, pp.607-639.
- *Allison, S. (2015). "South Africa: Treading a Fine Line", *Between Principles and Pragmatism Perspectives on the Ukraine Crisis from Brazil, India, China and South Africa* Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://www.fes.de/international/moe>
- *Campos Robles, M. (2018). "Cooperación Militar Rusia - China". *Análisis*

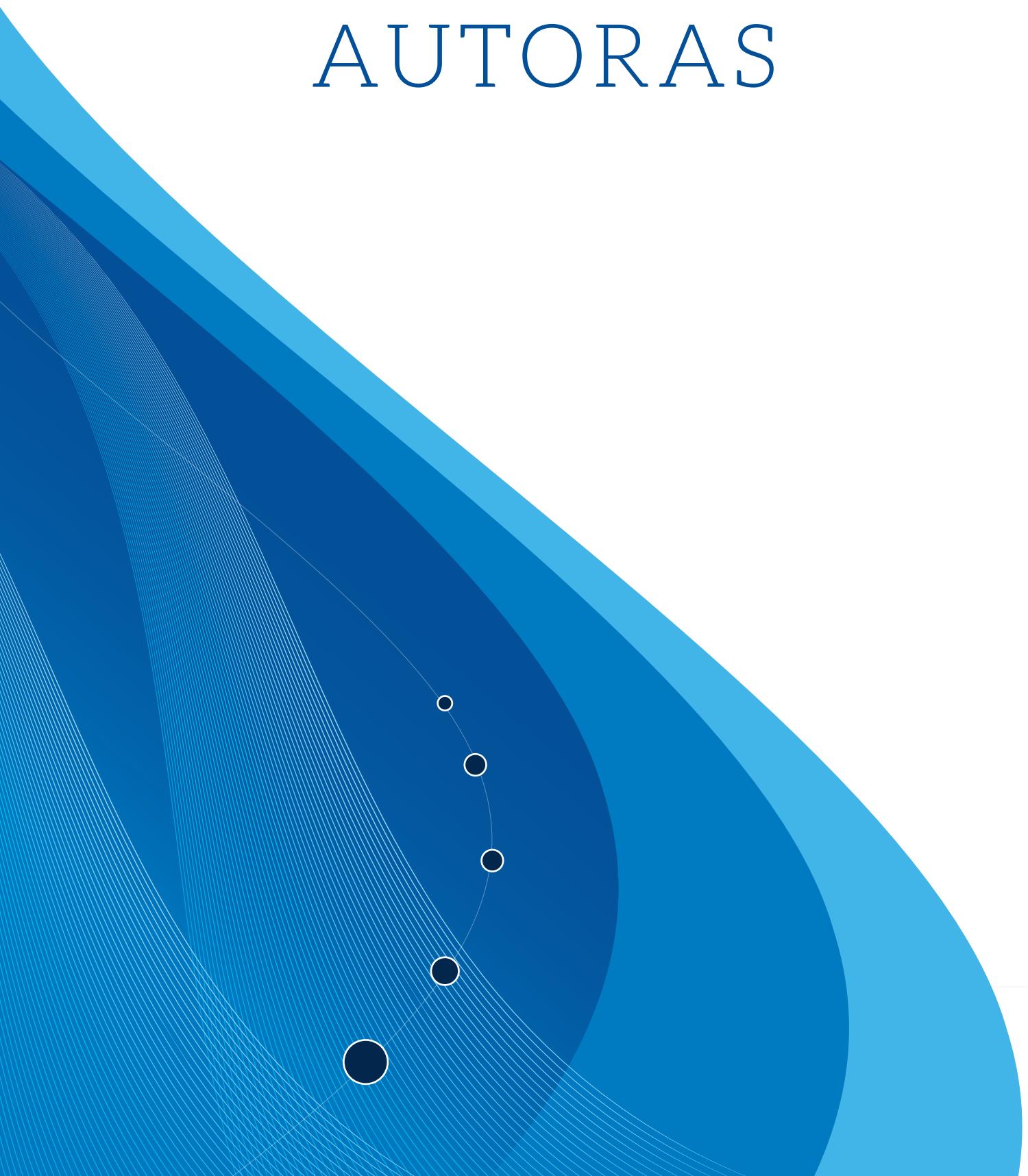
- GESI, 42. <https://global-strategy.org/cooperacion-militar-rusia-china/>
- *Chacón Muñoz V. I. (2015). "La Organización de Cooperación de Shanghái: entre el equilibrio y el dominio geopolítico revista análisis internacional". *Revista Análisis Internacional*. Vol. 6, No 2, Julio-diciembre.<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/1083>
- *Efe (2019). "Los países de la OCS critican injerencias y acuerdan cooperar en el desarme
<https://www.efe.com/efe/america/mundo/los-paises-de-la-ocs-critican-injerencias-y-acuerdan-cooperar-en-el-desarme/20000012-4000649>
- *Fernández, R (2014). "Putin firma la anexión de Crimea a Rusia". *El País*. https://elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html
- *Garwood Gowers, A. (2016). "China's 'responsible protection' concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and military intervention for humanitarian purposes". *Asian Journal of International Law*, 6(1), pp. 89-118. <https://eprints.qut.edu.au/75548/>
- *GobiernodeChina(2018). "A quick guide to SCO and its military cooperation". https://english.scio.gov.cn/infographics/2018-06/05/content_51673238.htm
- *Hevia Fernández, B. (2020). "China: Operaciones de Mantenimiento de la Paz en África". Documento de opinión IEEE.ES, número 53. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO53_2020BEAHEV_misionesChina.pdf
- *Kinkel, K. & Destradi, S. (2019). "Explaining emerging powers' reluctance to adopt intervention norms: normative contestation and hierarchies of responsibility". En *RBPI* 62, 1. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201900102>
- *Keohane, R (1984). *After Hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- *Kotyashko, A. & Ferreira Pereira, L. C. (2018). "Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1): e001. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201800101>
- *Leal Rinaldi, A. & Soreanau Pecequilo, C. (2021). "The Contemporary World Order, BRICS, and the R2P Principle: the Cases of Brazil and China (2005/2017)". *Colombia Internacional* 105:3-28. <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.01>
- *Martynov, B. F. (2020). "BRICs": cooperation perspectives in the international security sphere". https://www.ipea.gov.br/portal/bric/textos/100409_BRICMartynov1.pdf
- *Mora Tebas, J. A. (2016). "China: Nueva estrategia (paz y seguridad) en

- 
- África". Documento de opinión IEEE.ES, número 56. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA56-2016_China_NvaEstrategia__Africa-JAMT.pdf
- *Pérez del Pozo, M. J. (2016). "La política exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿Continuidad o cambio?", en Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 41, Mayo.
- *Pomar, W. & Pomar, V. (2015). "Brazil: Balanced Neutrality". *Between Principles and Pragmatism Perspectives on the Ukraine Crisis from Brazil, India, China and South Africa*. Friedrich-Ebert- Stiftung. <http://www.fes.de/international/moe>
- *Poqué, J. (2022). "¿Con quién está India en el conflicto con Rusia?". Revista Política Exterior. <https://www.politicaexterior.com/con-qui-en-esta-india/>
- *Raja Mohan, C. (2015). "India: The Quest for Balance in Asia", *Between Principles and Pragmatism Perspectives on the Ukraine Crisis from Brazil, India, China and South Africa* Friedrich-Ebert- Stiftung. <http://www.fes.de/international/moe>
- *Rashid, A. (2022). "El papel de la Organización de Cooperación de Shanghái para contrarrestar las amenazas a la paz y la seguridad". <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-papel-de-la-organizacion-de-cooperacion-de-shanghai-para-contrarrestar-las-amenazas-la-paz-y-la-seguridad>
- *Ruiz Gonzales, F. (2011). "La Organización de Cooperación de Shanghai en su X aniversario". Documento de análisis IEEE.ES, número 18. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf
- *Serbin A. & Serbin Pont A. (2015). "Brazil's Responsibility while Protecting: a failed attempt of Global South norm innovation?". *Pensamiento Propio*, 41.
- *Schiro, M. (2018). "Los países BRICS y su impacto en la agenda y la praxis internacional de construcción de la paz: un acercamiento a la contribución de Sudáfrica pos-apartheid", Otro Sur Digital, año 8, n° 12, agosto.
- *Shaolei, F. (2015). "China: Ukraine Crisis as a »Lose-Lose« Game en Between Principles and Pragmatism Perspectives on the Ukraine Crisis from Brazil, India, China and South Africa". Friedrich-Ebert- Stiftung. <http://www.fes.de/international/moe>
- *Sipri (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE) (2020). "Industria global de armas". https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-12/2020_sipri_top_25_press_release_esp.pdf
- *Sputniknews (2018). "China constata el papel importante de la OCS para la seguridad regional". <https://www.mundo.sputniknews.com/20180609/papel-de-ocs-en-asia-1079447673.html>
- *Swiss Info (07/03/2022) "Sudáfrica defiende su abstención en la condena

de la ONU a la invasión rusa”, Ginebra.

- *US Department of State (02/05/2022) People's Republic of China Efforts to Amplify the Kremlin's Voice on Ukraine, Washington. <https://www.state.gov/disarming-disinformation/prc-efforts-to-amplify-the-kremlins-voice-on-ukraine/>
- *Van der Putten, F. P. (2015). “The BRICS and the Future of Peacekeeping Operations”. <https://www.jstor.org/stable/resrep05385.6> Mantenimiento de la Paz, 2022. <https://www.peacekeeping.un.org/es>
- *Van Ham, P. (2015). “The BRICS as an EU Security Challenge”. https://www.clingendael.org/pub/2015/the_brics_as_an_eu_security_challenge/1_the_brics_as_a_security_challenge_in_multilateral_forums/
- *Zongze, R. (2012). “Responsible Protection: Building a Safer World?”, in *China International Studies*, May-June 2012, pp. 19-41. <http://www.cnki.net>

AUTORAS



SOBRE LAS AUTORAS

Clarisa Giaccaglia es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra “Relaciones Internacionales”. Investigadora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y Coordinadora del Grupo de Estudios Argentina-Brasil (PEAB) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Línea de investigación: Poderes emergentes. BRICS. Seguimiento de Políticas exteriores de poderes emergentes: India - Brasil - Sudáfrica. Gobernanza global: negociación de patentes farmacéuticas. Gobernanza global de Internet.

Emilse E. Calderón es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosario (UNR). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), cátedra Política Internacional. Coordinadora de los Grupos de Estudios Seguridad y Defensa Sudamericana (GESyDS) y de Rusia (GERR). Línea de investigación: Política Exterior y de Defensa en Argentina. Seguridad internacional en Rusia, India y China. Seguridad internacional en América Latina.

María Noel Dussort es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigadora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Líneas de investigación: Transición energética y seguridad energética de India y China. Política exterior vinculada a energía hacia los países de África Subsahariana y América Latina.

Agustina Marchetti es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigadora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y Coordinadora del Programa de estudios América Latina y África de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Líneas de investigación: Relaciones internacionales; Política exterior de China hacia África y América Latina; Cooperación internacional al desarrollo; Cooperación vinculada a la Infraestructuras; Revolución 4.0; Gobernanza tecnológica.