

LOS BRICS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL. AMPLIACIÓN, MULTIPOLARIDAD Y ALINEAMIENTOS

THE BRICS IN THE INTERNATIONAL SYSTEM. ENLARGEMENT, MULTIPOLARITY AND ALIGNMENTS

Paloma GONZÁLEZ DEL MIÑO*

Resumen: Desde su institucionalización, cuando todavía se les consideraba potencias emergentes, los BRICS fijaron dos objetivos centrales: una alternativa a la arquitectura financiera global y un contrapeso a las instituciones hegemónicas por Occidente. En las dos últimas décadas, donde el orden internacional se encuentra cuestionado, estos actores buscan posicionarse no sólo como un bloque de poder en la gobernanza internacional, sino, también, el refuerzo de su liderazgo individual e impulsar una perspectiva multipolar en la agenda geopolítica. La ampliación a BRICS + con seis miembros más, puede leerse como el resultado tanto a los cambios estructurales de la economía política global como una respuesta a los mudables equilibrios de poder internacional.

Palabras clave: BRICS, gobernanza, orden internacional, multipolar, geopolítica.

Abstract: Since their institutionalisation, when they were still considered emerging powers, the BRICS have set two central objectives: an alternative to the global financial architecture and a counterweight to the institutions hegemonised by the West. In the last two decades, where the international order is being challenged, these actors seek to position themselves not only as a power bloc in international governance, but also to reinforce their individual leadership and push for a multipolar perspective on the geopolitical agenda. The enlargement to BRICS+ with six additional members can be read as a result of both structural changes in the global political economy and as a response to shifting international power balances.

Keywords: BRICS, governance, international order, multipolar, geopolitics

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. POSICIONAMIENTO DE LOS BRICS EN EL ORDEN INTERNACIONAL. 3. DIFERENTES INICIATIVAS REGIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA FORMACIÓN DE LOS BRICS. 4. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS. 4.1. La influencia de China en el sistema internacional. 4.2. Los BRICS como palanca de Rusia en su rol de potencia global. 4.3. Los grandes BRICS del Sur Global: Brasil e India. 5. DINÁMICAS COOPERATIVAS INTRA-BRICS. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS. 6. INSTITUCIONALIZACIÓN “BLANDA” DE LOS BRICS. 7. ¿QUÉ SUPONE LA AMPLIACIÓN DE LOS BRICS? 8. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Los “BRICS son los futuros líderes del mundo”. La frase pronunciada por Vladimir Putin en la VII cumbre de esta asociación celebrada en la ciudad de

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (pagonzal@ucm.es). Todas las páginas webs mencionadas en este artículo han sido consultadas por última vez el 25 de octubre de 2023.

Ufa (9 de julio de 2015) ha sido recordada como premisa para análisis económicos y financieros. Frente al optimismo del líder ruso y las expectativas generadas, también prevalecen percepciones de debilidad como bloque ya sea por bajadas en el ritmo de crecimiento de sus economías, por las diferencias entre los miembros y en sus políticas exteriores o por la falta de iniciativas concretas que traduzcan el discurso institucional en prácticas políticas. Aunque existen suficientes interrogantes para dudar de la consolidación de los BRICS como el otro hegemón global económico, tampoco se puede eclipsar que son un jugador de peso en el tablero mundial, utilizando la expresión de Zbigniew Brzezinski, cuya ampliación se produce en un contexto de creciente competencia y tensión geopolítica entre los bloques mundiales y las potencias, en particular Estados Unidos y China.

Ocho años después de la cumbre mencionada, en agosto de 2023 se celebra la XV cumbre de los BRICS con el lema “BRICS y África. Asociación para un crecimiento mutuamente acelerado, desarrollo sostenible y multilateralismo inclusivo”. La decisión más importante tomada recae en la invitación a unirse a esta asociación a seis nuevos miembros —Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos— cuya membresía entraría en vigor desde el 1 de enero de 2024. Aparte de ser la segunda ampliación de los BRICS, supone en primer lugar, un reto dada la diversidad de intereses en un bloque cuyas decisiones se adoptan por consenso, en segundo lugar, el aumento de su peso internacional en la economía y en la población mundial y, en tercer lugar, un nuevo impulso al bloque, aunque carezca de unos objetivos comunes claros respecto a las reformas en algunas organizaciones multilaterales y sin que exista una configuración precisa como modelo revisionista al orden internacional.

A pesar del carácter heterogéneo de los miembros, desde su institucionalización los BRICS se construyen fijando dos objetivos centrales: la reforma de la arquitectura económica y financiera global e incrementar la cooperación económica y comercial entre los miembros. Ahora bien, durante la última década también buscan aumentar su peso en la geopolítica, e incluso rivalizar con el G-7, una opción todavía lejana. Igualmente, las diferencias en cuanto a los intereses estratégicos individuales de estos países obstaculizan su eficacia como bloque que comenzó como un conjunto económico cuestionable —economías emergentes de rápido crecimiento— para evolucionar a un contenido más político, sin abandonar la intención de reformar el sistema monetario internacional para fortalecer las economías del Sur Global.

El peso económico de los BRICS está impulsado por el ascenso de China. La tesis de los BRICS+ indica que en torno a 2040, India y China serán los líderes mundiales en el ámbito de la tecnología y los servicios, así como Rusia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes, Irán y Brasil principales proveedores en algunos de los denominados minerales críticos —etanol, litio, magnesio, grafito, níquel, cobre, hierro—, además de un importante grupo energético

— petróleo y gas natural—, sin descontar el creciente interés de estos actores en consolidarse como potencias militares dadas las fuertes inversiones que realizan en los presupuestos de defensa, el crecimiento de las industrias militares —Sudáfrica, India, China, Rusia, Turquía e Irán— y la venta de armamento a numerosos países no solo del continente africano.

Este artículo tiene un triple objetivo: analizar no sólo la evolución de los BRICS desde su institucionalización, sino, también evaluar el escalón diferencial intra-bloque, mediante sus políticas exteriores, con dos divisiones definidas: los “consolidados” como actores globales —Rusia y China— y los “grandes” BRICS del sur —India, Brasil y en menor medida Sudáfrica—. Además, se intenta estudiar lo que puede suponer la ampliación de los BRICS con fuertes diferencias económicas, objetivos disímiles en cuanto a intereses y en sus políticas exteriores o desiguales sistemas políticos, pues según el Índice de Democracia cuatro son democracias defectuosas y siete regímenes autoritarios.

El análisis parte de preguntar si los BRICS tienen suficiente fortaleza como un modelo alternativo al actual orden internacional en transición hacia un mundo multipolar o son un bloque (in)-suficientemente consolidado que sirve de refuerzo para determinados miembros dado que la interacción entre ellos es menor. En un período de *interregno* como el que vive el actual sistema internacional, es un hecho que este polo ya es una realidad geopolítica y económica singular pero todavía no ha logrado, en la práctica, avances sustanciales como colectivo. Las nuevas incorporaciones obedecen más a intereses de carácter geopolítico y contrapesos en el orden internacional, principales inquietudes de China y Rusia con una agenda propia respecto a Occidente y a Estados Unidos. En un futuro próximo, el protagonismo de los BRICS + va a depender de su capacidad de actuación en un formato de geometría variable al carecer de una ideología compartida y un objetivo general claro.

2. POSICIONAMIENTO DE LOS BRICS EN EL ORDEN INTERNACIONAL

El denominado orden internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial y liderado por Occidente ha transitado por diversas fases en casi ocho décadas de existencia. Esta evolución del 1.0 (bipolar) al 3.0 (multipolar), utilizando la expresión de Ikenberry para evaluar e interpretar este proceso escalonado del sistema internacional sin que actualmente exista una alternativa, se traduce por los actores revisionistas en forma de contestación al considerarle favorable para Estados Unidos y sus aliados¹. Ante esta lógica, reclaman mayor participación en un nuevo multilateralismo formal y abierto. Los fundamentos del internacionalismo liberal, o no tan liberal, como

¹ IKEMBERRY, John, “La crisis del orden liberal mundial”, *Anuario Internacional CIDOB* 2018, Edicions Bellaterra, pp. 29-36.

expone Barbé², afectan a la distribución del poder, a las instituciones, a las ideas y a las normas.

Aunque las dificultades del orden liberal vienen de lejos, se aprecia desde comienzos del siglo XXI mayor contestación por parte de un nutrido grupo de actores estatales ante los problemas de eficacia y legitimidad del sistema. En este sentido, el final de la Guerra Fría da paso a la *Pax Americana* con una potencia hegemón, Estados Unidos con sus aliados occidentales, pero también se irá incubando una realidad internacional diferente a través de “la emergencia de nuevas potencias no occidentales y la evolución del orden internacional hacia un liberalismo postnacional, que comporta mayor transferencia de autoridad por parte de los Estados hacia las instituciones internacionales, que se hacen más intrusivas”³. Por otra parte, tanto la crisis de 2008 como la COVID 19 y la invasión de Ucrania por Rusia han venido a reactivar un proceso que ya estaba en marcha.

Así mismo, desde finales de la década de los 2000 ha aumentado la conflictividad internacional. Según los datos del Uppsala Conflict Data Program, en el año 2021 se alcanza el mayor pico de conflictos desde 1975 con 139, siendo su distribución 83 de base no estatal y 56 que implican violencia por parte del Estado. Sin embargo, en 2022 esta proporción aumenta si se tienen en cuenta los conflictos entre Ucrania y Rusia, Nagorno-Karabaj, los problemas fronterizos en Asia Central, Tigray, Sudán o el deterioro de la situación de inseguridad en Oriente Medio⁴. Ahora bien, la inestabilidad internacional que deriva en conflicto no es una consecuencia directa del repliegue del bloque occidental, especialmente de Estados Unidos menos propenso a participar en conflictos bélicos frente al aumento de la autonomía y contestación por parte de otras potencias en una lógica de rivalidad entre grandes actores y esferas de influencia⁵.

La desintegración de la URSS supone un cambio sistémico en la medida que altera la polaridad existente. Durante la década de 1990, un período único para el internacionalismo liberal de *Pax Americana*, la imagen de dominación por Estados Unidos como única potencia hegemónica favorece que la mayoría de actores estatales adopten una estrategia de acomodación con el triunfo del liberalismo, a la vez que se articula una agenda internacional ambiciosa. Su sucesora, Rusia, no estaba exenta de numerosos problemas internos, aunque en el plano internacional, el ministro de Asuntos Exteriores, Yevgueni Primakov, expone la doctrina de un orden multipolar como un intento de balanceo que busca agrupar a diferentes potencias regionales frente

² BARBÉ, Esther, “El invierno que no llegó. El orden internacional en tiempos de pandemia”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, pp. 15-31.

³ BARBÉ, Esther (directora), “La crisis del orden internacional liberal y su impacto en las normas internacionales”, *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, Madrid, Tecnos, 2021, p. 42.

⁴ UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM, *Countries in conflict view*, Uppsala University, 2023.

⁵ DAVIES, Shawn, PETERSSON, Therese, ÖBERG, Magnus, “Organized violence 1989-2022, and the return of conflict between states”, *Journal of Peace Research*, núm.4, 2023, pp. 691-708.

a la ausencia de capacidades propias reales, agravada por la crisis financiera del rublo.

Por su parte, la República Popular China aprovecha la hegemonía del orden liberal mediante la estrategia de interdependencia económica fomentando el crecimiento de su economía, a la vez que busca evitar ser percibida como una amenaza. China ilustra el empleo de cómo la acomodación a la arquitectura de gobernanza económica global permite obtener beneficios al aprovechar la economía de escala y la estructura institucional desarrollada en el orden postguerra mundial. Será con el proceso de reformas iniciado por Deng Xiaoping en 1978 cuando comience la mayor transformación de una nación en un período de tiempo tan corto, que en el plano internacional también comporta la vinculación con Occidente y las instituciones multilaterales.

Esta política pragmática a través de la doctrina del *desarrollo pacífico* se asienta en tres vectores: crecimiento económico sostenible que termina convirtiendo a China en la “fábrica del mundo”, modernización producto del desarrollo y aumento del bienestar de la población, incardinados en el mantenimiento de un Estado fuerte y unificado que aleje a la nación de las amenazas externas percibidas como las responsables de su debilidad y dependencia respecto a otras potencias. Para ello, el nacionalismo juega como un instrumento unificador reforzando la cohesión de un Estado-nación con unos complejísimos mecanismos internos entre las tres grandes instituciones verticales y jerárquicas: estado, partido y ejército.

En este contexto del orden internacional y con la inclusión de potencias emergentes⁶ en las instituciones liberales, Jim O’Neill publicó en 2001 un artículo titulado *Building Better Global Economic BRICs*, un texto cuyo énfasis se centra en las perspectivas de crecimiento del PIB de los mercados emergentes de gran tamaño y de su peso en la economía global comparándoles con el G7. También, identificaba cambios en estas potencias emergentes —Brasil, Rusia, India y China— dada la importancia económica sobre todo en un futuro próximo, así como los incentivos de los que disponía cada actor para unirse a un hipotético grupo⁷. Los denominados mercados emergentes por O’Neill tenían conciencia de su papel no solo en el aspecto económico, sino como futuras potencias.

Aunque en un principio el acrónimo BRICS despertaba dudas, en el ámbito académico empezaron a producirse análisis cuyo foco, desde el ámbito de la ciencia política o la economía, apuntaba a que con el paso de los años la

⁶ En este artículo, se opta por el concepto *potencia emergente* como un actor que, siendo una economía en desarrollo, tiene su propio nivel de productividad industrial y aparece como competidor en relación con otras economías más desarrolladas.

⁷ O’NEIL, Jim, “Building Better Global Economic BRICs”, *Global Economics Paper*, núm. 66, 2001, pp. 1-16. O’Neill, era Managing Director y Head of Global Economic Research en Goldman Sachs.

solidez del orden internacional se vería comprometida por la emergencia de otras potencias que quebrarían el corto período unipolar o de *Pax Americana*. En esta lógica, Layne señalaba la tendencia de cambio en la distribución de poder donde aparecerían nuevos polos en el escenario internacional⁸. Zakaria indicaba la emergencia de un orden post-americano con nuevos actores que provocarían una distribución de poder diferente⁹. Igualmente, Schweller y Pu apuntaban la transformación estructural de la unipolaridad a la multipolaridad con pérdida del poder occidental¹⁰, especialmente por parte de Estados Unidos. Desde la década de 2010, irá aumentando esta percepción, no solamente en los análisis académicos.

El actual sistema internacional se caracteriza por la consolidación de potencias emergentes claves. Asimismo, se visualiza un cambio de eje geográfico del poder global desde las potencias asentadas durante décadas hacia otras. En este sentido, “cuando se habla de potencia económica emergente, se alude a un concepto teórico que define la dinámica de los países en desarrollo, pero que no refleja adecuadamente su impacto en el contexto geopolítico mundial. Resulta complejo trasladar el poder económico a la influencia internacional (por ejemplo, en lo que respecta a la contribución a los bienes públicos internacionales y a la posibilidad de cambiar el modo de pensar y el comportamiento de los demás). De todos modos, las economías en cuestión han sido identificadas como potencias emergentes para hacer referencia a su mayor incidencia global”¹¹.

Analizando la evolución de los BRICS se pueden distinguir, siguiendo a Stuenkel, tres fases: 2001-2007 asimilados a un concepto ligado a las inversiones —aunque sin constitución como grupo—, 2008-2014 donde los socios establecen una plataforma política poco regulada y a partir de 2015, etapa de afianzamiento mediante un proceso de institucionalización¹² y de cooperación sur-sur. Si nos centramos en la revisión de los análisis académicos sobre los BRICS se aprecian dos categorías: los realizados desde la disciplina de la Ciencia Política, asentados fundamentalmente en la *Teoría de la Transición de Poder*, y los que se enfocan desde la Economía, donde tiene un papel relevante la *Teoría de la Integración Económica*¹³. En este sentido, cabe resaltar la mayor escasez de estudios desde las Relaciones Internacionales, aunque a medida que este constructo BRIC se consolida también aumenta la producción analítica.

⁸ LAYNE, Christopher, “The Unipolar Illusion Revisited — The Coming End of the United States Unipolar Moment”, *International Security*, núm. 31(2), 2006, pp. 7-41.

⁹ ZAKARIA Fareed, *The Post-American World: And the Rise of The Rest*, Penguin Books, 2009, 336 pp.

¹⁰ SCWELLER, Randal y PU, Xiaoyu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”, *International Security*, 2010, núm. 36 (1), pp. 41-72.

¹¹ HAIBIN, Niu, *Los BRICS en la gobernanza mundial: ¿una fuerza progresista?*, Friedrich Eber Stiftung, abril de 2012, p. 2.

¹² STUENKEL, Oliver, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2016, 180 pp.

¹³ SPERLICH, Yvonne, *From power transition to economic integration theory: A review of the BRICS literature*, Research Papers by the Institute of Economics and Econometrics, Geneva School of Economics and Management, 2015, 29 pp.

En la actualidad, esta asociación de Estados heterogéneos, sin una ideología conjunta definida, que emplea estrategias de coalición, ha evolucionado hacia un proyecto geopolítico y económico reforzado con la ampliación a BRICS +. Pese a la diversidad interna, existen unas constantes de cohesión entre los actores del bloque adoptando dos objetivos principales. En primer lugar, generar dinámicas relacionales de cooperación sur-sur que aun manteniendo el factor económico como central se irá ampliando a otros sectores. En segundo lugar, el propósito de reforma de la arquitectura de gobernanza global, vinculada a la desafección con el liderazgo sistémico occidental en general y en concreto con el estadounidense.

Estos objetivos principales se están manifestando con mayor intensidad desde que en la década de 2010 se producen los primeros procesos de institucionalización, tanto externos como internos —mediante la celebración de reuniones y cumbres periódicas—. Los BRICS¹⁴ mantienen un discurso cooperativo que pone de manifiesto la intención de crear un espacio político-económico propio en el sistema internacional, que proporcione alternativas viables principalmente a los países del Sur Global y en paralelo en Naciones Unidas y en las instituciones económicas de Bretton Woods —Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, G20 financiero—. En esta lógica, han creado el Nuevo Banco de Desarrollo y el Arreglo Contingente de Reservas —que puede ser entendido como un fondo monetario—.

3. DIFERENTES INICIATIVAS REGIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA FORMACIÓN DE LOS BRICS

Aunque pueda ser discutido, una particularidad de los BRICS reside en que cada uno de los miembros ejerce influencia regional, participando en otras instituciones multilaterales del sur y este global¹⁵. Las raíces institucionales de este grupo son mixtas, en el sentido de que se unen miembros con vocación antihegemónica y otros participantes en iniciativas promovidas por Occidente. Concebir la arquitectura de la gobernanza mundial como poco representativa de una realidad internacional más plural fomentó que tanto los actores que estaban descontentos como aquellos que percibían que su estatus no se correspondía con sus capacidades convergiesen a lo largo del tiempo desde diferentes iniciativas multilaterales —Foro Brasil, India, Sudáfrica (IBSA), Foro Rusia, India, China (RIC), Outreach Group (O5)¹⁶.

¹⁴ En este análisis se emplea la denominación BRICS para hacer referencia tanto a los fundadores como a la primera ampliación en 2010 con la entrada de Sudáfrica, aunque en puridad hasta este año se utilizaba el acrónimo BRIC. Se recurre al término BRICS+ para reseñar a los estados que integrarán la segunda ampliación desde enero de 2024.

¹⁵ DUGGAN, Niall, HOOIJMAAIJERS, Bas, REWIZORSKI, Marek y ARAPOVA, Ekaterina, "Introduction: The BRICS, Global Governance, and Challenges for South-South Cooperation in a Post-Western World", *International Political Science Review*, núm.4, 2022, pp. 469-480.

¹⁶ SALZAM, Rachel S., *Russia, BRICS, and the disruption of global order*, Georgetown University Press, Washington DC, 2019, pp. 25-26.

Tanto RIC como IBSA son foros aún activos a pesar de la existencia del grupo BRICS. Lo que podría considerarse como una duplicidad de funciones, se traduce en una malla de apoyo que permite tratar de manera más controlada diversos temas, a la vez que proporciona a los miembros proyección internacional. A pesar de que ambos tienen en común su base regional, mientras RIC presenta una continuidad territorial en la región euroasiática, así como conflictos en su seno, IBSA tiene presencia interregional en el sur global. Estos foros trasladaron a los BRIC la base programática. Por una parte, RIC es considerado por Rusia como el anteproyecto directo de los BRIC, creado en 1996 por el ministro de Asuntos Exteriores Primakov con el claro objetivo de establecer un triángulo estratégico multilateral y securitario¹⁷, aunque no tuviera reuniones trilaterales hasta septiembre de 2001.

El principio de equilibrio con base antihegemónica se aprecia en la política exterior de los miembros de este grupo, es decir, de manera transversal todos los Estados miembros cuestionan la concentración de poder estructural de Estados Unidos. En este sentido, se produce una apuesta decidida por modificar la polaridad del sistema. En la decimosexta reunión de ministros de asuntos exteriores del RIC, durante el discurso del ministro Lavrov, se pone de manifiesto que los objetivos de este foro son la creación de un mundo policéntrico y promover una agenda internacional propia¹⁸. En esta reunión se abordan determinados fundamentos multilaterales del orden internacional, así como el desarrollo de una arquitectura de seguridad indivisible para la región Asia-Pacífico, sin dejar en el olvido la ciberseguridad¹⁹ y temas relacionados con el fortalecimiento del Derecho Internacional²⁰.

Podría establecerse cierta superposición entre los foros RIC y BRIC, debido a que los principios son semejantes²¹. Sin embargo, Rusia apuesta por RIC como un espacio donde poder adoptar diferentes roles de su política exterior que le resultan cómodos mediante una diplomacia propia de potencia. Por otro lado, Rusia implementa una posición de equilibrio en las complejas relaciones sino-indias. Rusia mediante la agrupación RIC quería retomar la doctrina Primakov para actuar como contrapeso a la influencia de Estados Unidos y sus

¹⁷ LAVROV, Sergey, "Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to questions at the Primakov Readings International Forum", *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 2022.

¹⁸ LAVROV, Sergey, "Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to media questions at a joint news conference following talks between RIC foreign ministers, Wuzhen, February 27", *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 2019.

¹⁹ THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION "Press release on a meeting of the foreign ministers of Russia, India and China (RIC)", *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 2019.

²⁰ Los ministros de Asuntos Exteriores en esta reunión en formato RIC, como recoge el comunicado conjunto, también abordaron la lucha contra el terrorismo internacional, el tráfico ilegal de drogas y otras cuestiones internacionales: Venezuela, Oriente Medio y Norte de África (MENA), así como el Plan Integral Conjunto de Acción sobre la cuestión nuclear iraní.

²¹ MEDIA CENTER, "Joint Communiqué of the 16th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China", *Ministry of External Affairs-Government of India*, 2019.

aliados, pero terminará teniendo un impacto limitado por lo que tuvo que desplazar sus prioridades hacia el fortalecimiento de la bilateralidad con China.

No obstante, y pese a su carácter limitado, a RIC se le atribuye la reputación de ser el precursor de plataformas no occidentales de éxito como los BRICS²² y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), fundada el 15 de junio de 2001. Tampoco puede obviarse la importancia de los países RIC en la configuración del imaginario BRIC²³ al hacer una lectura antihegemónica del sistema internacional²⁴. Sin embargo, la influencia de las tres potencias que forman RIC es desigual pues, además de la aprobación sobre un nuevo orden mundial abierto, coexisten diferencias importantes e intereses contradictorios. A pesar de esto, es difícil descontar que Rusia, China e India no formen parte de este nuevo orden mundial todavía en gestación.

La incorporación de los miembros del IBSA como actores también del bloque BRICS tiene diversas lecturas. En primer lugar, los integrantes de este foro son potencias emergentes cuyo objetivo es reforzar la cooperación sur-sur implementando el fondo *IBSA progress on Poverty and Hunger alleviation*, un mecanismo de desarrollo y de *soft power* complementario a la cooperación norte-sur²⁵. En segundo lugar, la representación de tres regiones asentadas en continentes distintos²⁶ y con problemáticas muy heterogéneas, tanto en común como en el ámbito interno de los países. En tercer lugar, una agenda extensa de carácter multidimensional, aunque también imprecisa, que responde a la necesidad de mantener cierto equilibrio entre los temas que interesan a los socios como los desafíos globales²⁷.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La política exterior como marco de investigación es uno de los campos más complejos de las Relaciones Internacionales al estar formulada en un espacio poroso *interméstico*²⁸ o, dicho de otra forma, un *juego de dos niveles* que involucra lo internacional y lo doméstico —como política pública de un Estado—, sin

²² DAS KUNDU, Nivedita, "Russia-India-China: Trilateral Cooperation and Prospects", *Valdai Discussion Club*, núm. 4, 2012.

²³ ANDAL, Aireen Grace y MURATSHINA, Ksenia G., "Adjunct rather than alternative in global governance: An examination of BRICS as an international bloc through the perception of its members", *Social Science Information*, núm.1, 2022, pp. 77-99.

²⁴ ROBERTS, Cynthia, "Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider", *Polity*, núm. 42, 2010, pp. 36-73.

²⁵ MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, "IBSA Declaration on South-South Cooperation", *IBSA Trilateral Organization*, 2018, pp. 2-3.

²⁶ SINGH, Singh, *The BRICS Model of South-South Cooperation*, The University of Johannesburg Confucius Institute, Johannesburg, 2017, p. 3.

²⁷ NAIK, Shraddha, "The emergence of BRICS: An extension of interregionalism to the Global South", FÉRON, Élise, KÄKÖNEN, Jyrki y RACHED, Gabriel, *Revisiting Regionalism and the Contemporary World Order*, 2019, p. 70.

²⁸ NEACK, Laura, *Studying Foreign Policy Comparatively. Cases and Analysis*, Rowman & Littlefield Publications, 2019, 222 pp.

tener un carácter único o general, sino que corresponde, también, a las particularidades en donde se implementa. Ahora bien, al realizar un estudio longitudinal de la política exterior de un país, se detectan las prioridades, las agendas y los intereses nacionales —traducidos en fines y objetivos cada vez más sectoriales, desagregados y específicos—, en un mundo interconectado, multipolar y complejo en el que operan actores internacionales con intereses muy diversos.

La competición entre las grandes potencias representa, en nuestros días, un tema muy relevante debido a su centralidad en la agenda internacional. Estas potencias claves pueden configurar, en gran medida, el escenario internacional y los espacios de maniobra de otros actores. En el siglo XXI la política exterior de los Estados se ve afectada por una serie de cambios significativos en el ámbito económico, tecnológico, ideológico y de poder político. Partiendo de la lógica diferencial entre los BRICS, el binomio formado por China y Rusia, miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, muestran intereses que van más allá de la coalición BRICS. Por su parte, Brasil, India y Sudáfrica son los que pueden caracterizarse como potencias emergentes con mayores puntos en común —democracias liberales, colonialismo, desafíos domésticos similares, además de compartir objetivos en política exterior²⁹.

4.1. La influencia de China en el sistema internacional

La política exterior de China ha sufrido las limitaciones de sus capacidades al atravesar períodos de carestía durante los primeros años desde la fundación de la república. Esta situación favoreció que su conducta internacional estuviera ajustada a la lógica de la Guerra Fría, subalterna al hegemon del bloque correspondiente, actuando como pivote de la URSS. Sin embargo, la aritmética geopolítica se modifica a raíz de la fractura ideológica del bloque del este, derivada del proceso revisionista en la Unión Soviética. El deterioro de las relaciones entre estos dos actores en la etapa de Jrushchev reaviva tensiones territoriales entre 1954 y 1969, lo que impacta directamente en la orientación de la política exterior de Pekín. La posición de China continuó estando afectada por otros, aunque el cuestionamiento del liderazgo soviético favorece la convivencia con Occidente, al mismo tiempo que se suscita la solidaridad con el Tercer Mundo³⁰.

Deng Xiaoping, promueve un proceso de apertura y reformas caracterizado por el desarrollo de una política exterior autónoma³¹. Esta lógica, se

²⁹ MANDRUP, Thomas y SMITH, Karen., “South Africa’s diplomacy of ubuntu. An African approach to coexistence? CONING, Cedric, MANDRUP, Thomas & ODAARD, Liselotte, *The BRICS and Coexistence. An alternative vision of world order*, Routledge, 2015, pp. 149-170.

³⁰ DELAGE, Fernando, “La política exterior china en la era de la globalización”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 63, 2002, p. 64.

³¹ El estrechamiento del vínculo con Occidente y el abandono del aislacionismo puede observarse de manera clara si se toma como indicador la pertenencia a diferentes organizaciones internacionales y programas multilaterales del seno de Naciones Unidas. En 1979 se asocia al PNUD, UNFPA, ACNUR,

expresa a través de la combinación de un nacionalismo pragmático y la filosofía del desarrollo pacífico, estando esta última asentada en la búsqueda del crecimiento económico y la modernización, manteniendo a su vez un Estado fuerte y unificado que defienda la integridad y la independencia en política exterior. Ahora bien, China se convertirá en un nicho de fabricación y necesitará expandir sus mercados. Por esto, haciendo gala del pragmatismo que le permite obtener beneficios de la arquitectura de gobernanza económica, en 1986 solicitó suscribir uno de los instrumentos de la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Comienza una etapa embrionaria de acumulación de poder económico que en el siglo XXI buscará convertirse en poder político.

Durante el mandato de Deng Xiaoping se establecen las bases de la política exterior que estarán vigentes entre las décadas de 1990 y 2000. China en este periodo, a través de la máxima *Tao Guang Yang Hui*, adopta un perfil bajo y complaciente con el internacionalismo liberal de Occidente, especialmente con Estados Unidos, al igual que la apuesta por el multilateralismo y el desarrollo económico en un proceso de acomodación sin generar percepción de amenaza, en definitiva, sin alterar el *statu quo* internacional. Mediante esta estrategia se busca fortalecer el libre mercado y el desarrollo en diferentes sectores como el económico-tecnológico o el militar. En paralelo, se va a ir afianzando la diplomacia bilateral económica como una palanca en la proyección internacional del país.

Los principios de la política exterior marcados por Xiaoping, es decir, la consolidación del Estado, la integridad territorial y la búsqueda de prestigio internacional fueron continuados por Jiang Zemin. A su vez, su mandato coincidirá con la creación de dos alianzas regional: el RIC, un proyecto de triangulación estratégica entre Rusia-China-India³² y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) que responde directamente a los intereses chinos³³. A estas iniciativas, le siguieron la formalización de los BRIC (2009 y 2010 los BRICS con la adhesión de Sudáfrica) y la creación de la Ruta de la Seda (2013). Pekín explícita su toma de conciencia como potencia emergente muy ligada al factor económico³⁴, herramienta de proyección en la arquitect-

ONU, PMA. En la década de 1980 a la FAO, el FIDA y la OIT. También es relevante analizar como el estado de las relaciones con Estados Unidos ya que en 1972 se produjo la primera visita de Estado y en 1979 el establecimiento de relaciones con la República Popular de China en lugar de la República de China (Taiwán).

³² La asociación estratégica resulta voluble al inicio debido a la falta de una gran estrategia en política exterior por parte de Rusia que pivotaba entre el acercamiento a Occidente y las críticas a su hegemonía. Por otra parte, las iniciativas rusas en el RIC fueron poco valoradas tanto por China como por India.

³³ DELAGE, Fernando, "La política exterior china en la era de la globalización", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm.63, 2002, pp. 67-81, pp. 73-78.

³⁴ En la actualidad, el Partido Comunista de China señala como sus principios rectores el Marxismo-Leninismo, el Maoísmo, la Teoría de Deng Xiaoping, la Teoría de los Tres Representantes de Jiang

tura económica internacional a través de la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional.

China se enfrentaba al dilema de su propia identidad al combinar elementos de gran potencia, así como de país en vías de desarrollo. En este proceso, los BRICS suponen para el país asiático una oportunidad para desarrollar la multipolaridad y democratizar la arquitectura de gobernanza global³⁵, no solo en la faceta económica. China adoptó el rol de reformador, pero con un comportamiento de estabilizador de las instituciones multilaterales en lugar de actuar como un actor disruptivo. En esta estrategia, los BRICS cumplían para China la función de una coalición demandante de mayor presencia en las instituciones al tiempo que China contribuye al auge del bloque BRICS por el crecimiento de su economía.

A partir de la década de 2010 convergen, en primer lugar, el ascenso económico de China, hasta posicionarse como la segunda potencia económica del mundo al superar a Japón y, en segundo lugar, el consenso en relación con cómo actuar una gran potencia global revisionista. Este encuadre se reforzará a partir de 2013 con el ascenso al poder y el liderazgo de Xi Jinping implementando la diplomacia del *Lobo Guerrero*, que describe un tono más agresivo en la diplomacia, en contraposición con la doctrina del ascenso pacífico de China. Esta nueva filosofía diplomática se caracteriza por la retórica de confrontación, alejándose de la antigua política exterior más propensa a una retórica de cooperación internacional, que quedaba resumida en la máxima de que “China debe ocultar su fuerza” en la diplomacia internacional.

Aunque China se encuentre ante la necesidad de reconstruir la imagen de confianza internacional, la lectura que se hace desde Washington es un desafío a la hegemonía propia al confrontar de manera más asertiva el marco institucional del orden liberal y el propio dominio de Estados Unidos en Asia-Pacífico³⁶. Mediante un discurso nacionalista, afirmativo y defensor de su soberanía, la diplomacia del *Lobo Guerrero* refleja el cambio discursivo en la política exterior que se ha vinculado con el ideario de Xi Jinping y la percepción de hostilidad occidental hacia China. La narrativa más agresiva de los diplomáticos chinos, debido a la necesidad de mostrar la nueva fuerza de este actor global, genera controversia y tensiones en las relaciones internacionales de este país, que ha ido racionalizando el tono estridente del discurso, aunque esto no indique necesariamente que se alteren los objetivos, al considerar el séptimo presidente de la República Popular China que bajo su

Zemin y el Socialismo con Características Chinas para la Nueva Era de Xi Jinping. En todos estos desarrollos ideológicos, la economía tiene un papel fundamental.

³⁵ DA, Wei., “Partnership for Collective Emergence: BRICS in China’s International Strategy”, KORNEGAY, Francis y BOHLER-MULLER, Narnia, *Laying the BRICS of a New Global Order: From Yekaterinburg 2009 to eThekweni 2013*, Africa Institute of South Africa, Pretoria, 2013, pp. 37-50.

³⁶ LAYNE, Christopher, “The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana”, *International Affairs*, núm. 94, 2018, pp. 89-111.

mandato esta potencia ha entrado en una nueva era triunfante cuyos éxitos inquietan a Occidente y, en particular, a Estados Unidos.

El revisionismo de la gobernanza global bajo el liderazgo de Xi Jinping quedó consagrado en el XIX Congreso del Partido Comunista de China a través de dos conceptos: el Socialismo con Características Chinas para la Nueva Era³⁷ y la Comunidad con un Futuro Compartido para la Humanidad, subrayando la vocación de conferir a China un papel central en el sistema internacional³⁸ mediante una gobernanza abierta, inclusiva, equitativa, diversa, unida y cooperativa³⁹. En el XX Congreso (16-22 de octubre de 2022), donde la hegemonía de Xi sobre el partido comunista chino es absoluta, continúa una línea similar al anterior congreso respecto a los asuntos internacionales, confirmando la postura que guiará la diplomacia china en los próximos años: “la promoción de sus propias soluciones para el desarrollo y la seguridad del planeta. (...) La primera propuesta como alternativa a la globalización liberal y la segunda respuesta en relación con la “«mentalidad» de guerra fría que —según Pekín— expresan las alianzas norteamericanas”⁴⁰.

El cambio de paradigma en la política China se aprecia también en relación con su influencia en los BRICS que antes de la ampliación como BRICS+ ya mostraban en los comunicados oficiales de las cumbres algunos planteamientos propios de la postura china. Para este país, los BRICS suponen una herramienta óptima, catalizador del descontento con la arquitectura de gobernanza global y la reforma de las instituciones multilaterales al percibir su exclusión en cuanto a la toma de decisiones de importantes instituciones políticas y económicas en relación con asuntos globales⁴¹. Desechando el abandono de estas instituciones por parte de China o la conformación de otras alternativas, en 2015 esta república formaba parte de 130 organizaciones internacionales gubernamentales y había firmado o se había adherido a 400 tratados internacionales gubernamentales.

Esta política revisionista “2.0” apoyada en la diplomacia multilateral proactiva, se acentúa en el bloque BRICS desde 2017, concretamente a partir

³⁷ Este planteamiento promovido por Xi Jinping supone un cambio de enfoque debido a que se transita desde una postura pragmática hacia una ideológica. El peso de la ideología se plasma en la denominada modernización con características chinas, basada en la negación de la democracia liberal, la economía de mercado planificada y la oposición a la universalización de los valores. El Socialismo con Características Chinas para la Nueva Era sitúa de forma retórica a las personas en el centro de esta doctrina, lo que explica la ampliación de la agenda BRICS y BRICS+ a temas sociales.

³⁸ ZHANG, Feng, “The Xi Jinping Doctrine of China’s International Relations”, *Asia Policy*, núm. 3, 2019, pp. 7-23.

³⁹ THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, “A global community of Shared Feature: China’s proposals and actions”, *Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China*, 2023, pp. 1-39.

⁴⁰ DELAGE, Fernando, *El gran salto atrás del Xi Jinping: China tras el XX Congreso del Partido Comunista*, IIEE, 4 de noviembre de 2022, p. 12.

⁴¹ BRESLIN, Shaun, “China and the global order: signaling threat or friendship?”, *International Affairs*, núm.3, 2013, pp. 615-634.

de la cumbre de Xiamen. Para entonces, China ya había adoptado el papel de *Policy Maker*, buscando generar una red de instituciones multilaterales, como de *Policy Reformer*, abanderando, gracias a sus capacidades, la necesidad de las reformas cosmopolitas. Sin embargo, Estados Unidos, desde la Administración Trump, subraya el carácter de amenaza sistémica⁴² que representa China en el orden internacional y en la competición con la potencia estadounidense. En la misma línea se ha mantenido la Administración demócrata presidida por Joe Biden, favorecedora de moldear los comportamientos de China.

China sigue apostando por los BRICS como un conjunto instrumental capaz de traducir en términos políticos su peso económico, siendo la economía china la más importante del bloque asimétrico superando a las otras cuatro juntas. Además, suma casi las tres cuartas partes de las reservas internacionales de los BRICS y poco más del 60% del comercio exterior conjunto. Esta potencialidad dota a este actor de un influyente papel como dinamizador intra-bloque. Para China, que es el músculo de este grupo, se trata de una nueva forma de participar en las relaciones internacionales mediante los BRICS, es decir, una formación que viabiliza sus intereses ya sea mediante la reducción paulatina de la dependencia del dólar en los intercambios, aumentando la cooperación comercial o a través de estos países como caja de resonancia en otros países en vías de desarrollo.

4.2. Los BRICS como palanca de Rusia en su rol de potencia global

El colapso de la Unión Soviética en 1991 y el posterior tratamiento que Occidente empleó hacia Rusia como Estado sucesor genera un sentimiento de humillación que, aún, sigue perdurando. La antigua zona de influencia post-soviética, especialmente la región del este de Europa, rápidamente se inclina hacia el sistema occidental frente a la incapacidad del nuevo Estado. El reposicionamiento de Rusia, tanto en el plano interno como en el externo, se ha dado a partir de un conjunto de renunciaciones en diversos ámbitos, pero destacando la necesidad de acomodarse y colaborar con las potencias occidentales para encontrar un lugar en la estructura internacional post Guerra Fría⁴³.

Es durante esta década de finales del siglo XX cuando se producirá una sucesión de ministros de asuntos exteriores que desde posiciones occidentalistas buscan acomodarse al orden internacional liderado por Estados Unidos en el denominado por Kagan “momento unipolar”, predominando la efervescencia normativa y el despliegue de mecanismos de gobernanza global. Sin embargo, al carecer Rusia de una gran estrategia internacional coherente durante la presidencia de Boris Yeltsin, tuvo que colaborar estrechamente con

⁴² THE WHITE HOUSE, “National Security Strategy”, *The White House*, 2022, pp. 1-47.

⁴³ SERRA I MASSANSALVADOR, Francesc, *Rusia, la otra potencia europea*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 267

las potencias occidentales en condiciones ajenas a las de una gran potencia como había sido en la época soviética y muy condicionada por los intereses de actores occidentales en los terrenos político, económico, energético o securitario.

El ascenso de Putin representa en el ámbito doméstico la verticalidad del poder que se estaba construyendo tras la reestructuración de la Federación Rusa. En el ámbito externo, supone la consagración de la idea del ansiado retorno de Rusia como superpotencia global utilizando diversos esquemas de participación en el escenario internacional para recobrar espacios de poder, siendo los BRICS un escenario favorable para alianzas y atractivo por su carácter promocional en temas como las relaciones financieras o el papel de Occidente, especialmente de Estados Unidos y sus aliados en el sistema internacional. Esta percepción rusa no es baladí, ya que favorece la existencia de un *efecto espejo* que busca el tratamiento como una potencia líder.

Si la doctrina Primakov supone una escuela de pensamiento occidentalista, Putin representa el triunfo del estatalismo caracterizado por unos planteamientos que, si bien no son antioccidentales al principio, destacan por haber desarrollado una amplia percepción de inseguridad con la expansión de la OTAN hacia el este, así como la necesidad del resurgimiento de Rusia como potencia global a través de factores territoriales, poblacionales, económicos y militares⁴⁴, recobrando espacios de poder y decisión. Por ello, los BRICS se presentan como un interesante foro para llevar a cabo este objetivo. El planteamiento desde que Putin accede a la presidencia de la nación es que Rusia es una potencia fuerte e independiente, capaz de garantizar la seguridad frente a Occidente como a Oriente, siendo un Estado indispensable en el orden internacional y en la agenda global.

A pesar de los equilibrios realizados, Rusia es considerada como un actor *outsider* del orden liberal, que necesita a los BRICS para instrumentalizar la capacidad de una agenda multi-vectorial rusa, cuyo último fin sería negociar un marco para la creación de un nuevo régimen internacional⁴⁵. La posición revisionista rusa se aprecia en el discurso de Putin durante el 60º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde demanda la necesidad de reformar la institución para fortalecer su legitimidad, a la vez que reprocha el unilateralismo⁴⁶. El juego de equilibrio ruso se quebró a partir de la ampliación de la OTAN, con algunos países que pertenecieron a la órbita soviética, exacerbando la *teoría de los complejos de seguridad* desarrollada por Barry Buzan y la Escuela de Copenhague. Incluso, antes se había

⁴⁴ TSYGANKOV, Andrei P., *Russia's foreign policy. Change and continuity in national identity*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Plymouth, 2010, p. 6.

⁴⁵ ROBERTS, Cynthia., "Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider", *Polity*, núm. 1, 2010, pp. 38-73.

⁴⁶ PUTIN, Vladimir., "Speech at the 60th Session of the UN General Assembly", *Kremlin*, 2005.

reforzado la retórica anti-OTAN, pero cristalizó en la Cumbre de Bucarest de 2008.

La política de Rusia en los BRIC y BRICS está fuertemente afectada por la tendencia antioccidental y reformista del sistema internacional. Si es cierto que este país promueva la iniciativa RIC con un resultado limitado, su posición fue fundamental para la constitución explícita de los BRICS como foro político entre 2009 y 2011⁴⁷. El compromiso de Rusia con los BRICS evidencia la intención de reconquistar espacios de poder y decisión que contribuyan a reconstruir su poderío económico, político y militar, juntamente con articular relaciones con un pequeño grupo de Estados de Asia, África y Latinoamérica que comparten una visión diferente del orden internacional, lo que tampoco significa homogeneidad entre los miembros del bloque. Además, los BRICS suponen un puente de cooperación para Rusia en diversos ámbitos⁴⁸, destacando la promoción de las inversiones y el comercio.

A Rusia se le puede considerar como una potencia híbrida, al no ser un poder emergente, ni producto de la descolonización, que ha sido una de las dos superpotencias en la etapa bipolar, con una economía industrializada, que cuenta con un PIB medio alto y está más desarrollada que alguno de los socios BRICS. En esta lógica, para Nayyar⁴⁹, a pesar de ser un miembro fundador de los BRICS, el mantenimiento de Rusia en esta asociación heterogénea responde a una apuesta estratégica no solo propia, sino también de los otros miembros para fomentar un equilibrio institucional ante el crecimiento abrumador de China. Moscú actúa como contrapeso de Pekín evitando posiciones de dominio, aunque Nye reflexione sobre las capacidades rusas y concluya que puede estar en declive mientras los otros socios BRICS en ascenso⁵⁰.

A Rusia también le han servido los BRICS para contrarrestar las sanciones internacionales y mitigar las condenas por su actuación en determinados conflictos, siendo un ejemplo la reunión de los ministros de asuntos exteriores de los BRICS en 2014 donde manifestaron su oposición a la exclusión rusa en la cumbre del G20⁵¹ por la guerra del Dombás. En este sentido, los BRICS también suponen para Rusia un refugio mediante el cual puede combatir el aislamiento, así como una red de seguridad económica⁵². En un plano más general, Rusia percibe a este grupo como un mecanismo eficiente para

⁴⁷ SALZAM, Rachel S., *Russia, BRICS, and the disruption of global order*, Georgetown University Press, Washington DC, 2019, pp. 25-28.

⁴⁸ PRESIDENT OF RUSSIA, "Concept of participation of the Russian Federation in BRICS", *Kremlin*, 2013, pp. 1-18.

⁴⁹ Nayyar, Deepak, "BRICS, developing countries and global governance", *Third World Quarterly*, núm. 37:4, pp. 575-591

⁵⁰ Nye, Joseph, "What China and Russia Don't Get About Soft Power", *Foreign Policy*, 29-April-2013.

⁵¹ BRICS INFORMATION CENTRE, "Media Statement on the Meeting of the BRICS Foreign/International Relations Ministers", *BRICS Information Centre University of Toronto*, 2014, p.1.

⁵² SALZAM, Rachel S., "The BRICS and Russian foreign and security policy", KANET, R., *Routledge Handbook of Russian Security*, Routledge Handbooks, Abingdon, 2019, pp. 347-350.

coordinar las posiciones de los miembros hacia la estabilidad estratégica en diferentes instituciones, especialmente las económicas⁵³, en un momento donde los beneficios marginales que obtiene por su pertenencia son altos.

En la última Cumbre de los BRICS, celebrada en Johannesburgo (22-24 de agosto de 2023), se invita a seis nuevos Estados a unirse a esta organización, dejando paso a otras futuras ampliaciones dado que 17 países más habían solicitado oficialmente su adhesión. Rusia en esta cumbre necesita evidenciar apoyos pues, si bien las acciones occidentales a la invasión de Ucrania tuvieron una amplia condena por Occidente, era conveniente reforzar el sustento internacional de otros países —especialmente del Sur Global— en un contexto de campaña de influencia diplomática, aunque el comunicado oficial de la cumbre no haga referencia al conflicto bélico. Tres miembros de los BRICS —Sudáfrica, China, India— no han condenado la invasión de Rusia, mientras que Brasil se niega a enviar armas a Ucrania o a imponer sanciones a Moscú.

4.3. Los grandes BRICS del Sur Global: Brasil e India

El término Sur Global acuñado por Preston Oglesby incluye a una amalgama de países heterogéneos formando parte de este grupo cuatro países BRICS, incluyendo a China⁵⁴. Este término responde a tres acepciones. La “primera se refiere a países pobres, con serios problemas de desarrollo. La segunda, a las relaciones entre estos países para cooperar y establecer alianzas comerciales, técnicas o políticas. (...) La tercera, identifica el Sur Global con resistencias al capitalismo neoliberal, con iniciativas como el Foro Social Mundial. Esta última concepción enlaza con la teoría postcolonialista y las diferentes relaciones entre movimientos del sur y del norte”⁵⁵. El protagonismo de este grupo de Estados es mayor debido a su capacidad de establecer alianzas líquidas que buscan alcanzar objetivos concretos.

Luiz Inácio Lula da Silva durante su primer mandato en la presidencia de la nación mostró firmeza, en la Cumbre de Evian, por modificar las relaciones entre las potencias emergentes y los Estados occidentales. La apuesta brasileña por el multilateralismo quedó patente en la declaración de Brasilia (2003), un documento que recoge principios como el respeto al Derecho internacional, la apuesta por el multilateralismo, la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y una agenda renovadora en sectores medioambiental y social, haciendo de la equidad una prioridad central

⁵³ PRESIDENT OF RUSSIA, “Concept of the Russian Federation’s Presidency in BRICS in 2015-2016”, *Official Website of Russia’s Presidency in BRICS*, 2015.

⁵⁴ India y Sudáfrica también forman parte del Movimiento de Países No Alineados, a los que habría que sumar Brasil, China y Rusia con estatuto de observadores.

⁵⁵ AGUIRRE, Mariano, “El sur global. Definiciones encontradas, actores diversos”, *La Vanguardia Dossier*, núm. 89, 2023, p. 10.

de esta organización. Brasil también criticó abiertamente la asimetría de los beneficios de la globalización⁵⁶.

El impulso por parte de Brasil de la diplomacia multilateral es una apuesta explícita del Partido de los Trabajadores (PT) y el gobierno de Lula, una destreza autónoma enfocada en el sur-sur, no sólo como un espacio de cooperación económica, ya que existían objetivos políticos —la integración regional o la supeditación del desarrollo económico a una agenda social⁵⁷—. Esta estrategia de política exterior responde a unos principios claros. En primer lugar, la búsqueda del liderazgo regional y su posicionamiento como actor global. En segundo lugar, profundizar en el multilateralismo bajo los conceptos de *multilateralismo de la reciprocidad* —mediante la interdependencia en las relaciones económicas internacionales— y la *autonomía por la diversificación* —elevar el PIB a través del comercio exterior—. En tercer lugar, favorecer la cohesión regional para facilitar el comercio multilateral⁵⁸.

El multilateralismo es utilizado por Brasil en su estrategia de política exterior para reunir a diferentes países que se sentían amenazados en múltiples sectores, en un contexto internacional desfavorable no solo para alcanzar mayores cuotas de desarrollo. Por un lado, Brasil tiene una posición importante traducida en poder político con la creación de organizaciones multilaterales —Mercosur, UNASUR, IBAS, el grupo de los 20 dentro de la Organización Mundial de Comercio—. Por otro lado, también es un referente en el Sur Global. La inclusión de Brasil en los BRICS es un reflejo de inserción en la multiplicación de foros de contrapoder no solo a Occidente y de mantener una posición de superioridad frente a otros países latinoamericanos, donde los primeros gobiernos de Lula y posteriormente de Dilma Rousseff dirigirían sus esfuerzos internacionales para jugar mejor en el escenario global.

La llegada al poder de Jair Bolsonaro supone un giro no solo en el plano interno sino también en cuanto a la alineación de la política exterior, afectando a la concepción de los BRICS desde la perspectiva brasileña. Hasta este presidente, la política exterior se mantuvo estable, en lo que podría considerarse un consenso tácito, en base a la estrategia del desarrollo autónomo en la multilateralidad abierta. En el caso concreto de los BRICS, la percepción de que el bloque no tiene resultados prácticos sustanciales gana terreno frente a la postura de los anteriores ejecutivos brasileños que consideraban a este conjunto como un vehículo que impulsa relevancia internacional a los

⁵⁶ FORO TRILATERAL IBSA, “Declaración de Brasilia, 6 de mayo de 2003”, *Relaciones Internacionales*, núm. 1, 2006, pp. 21-40.

⁵⁷ SOARES DE LIMA, María Regina y HIRST, Monica, “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, *International Affairs*, 2006, núm. 1, p. 25.

⁵⁸ VIEIRA, Pedro Antonio y OURIQUES, Helton Ricardo, “Brazil and the BRICS: The Trap of Short Time”, *Journal of World-Systems Research*, núm.2, 2016, p. 411.

países miembros, proporcionando oportunidades de alianzas y compromisos intra-BRICS de carácter económicos —obtención de mercados— y políticos —con el objeto de reformar la gobernanza económica—. ⁵⁹

Con Bolsonaro se profundiza la brecha entre los miembros BRICS, rompiendo el consenso⁶⁰, especialmente en la lógica de la cooperación sur-sur y acercándose a Washington y sus aliados “tradicionales”, es decir, occidentales ⁶¹. Durante el mandato de este presidente de Brasil se pondrá el foco en la política doméstica, ultraliberal en el plano económico y ultraconservadora en el ámbito de las costumbres, lo que indica una estrategia de reposicionamiento de la política exterior en transformación ideológica⁶² que buscaba terminar con el legado externo de los gobiernos petistas tras casi tres lustros. Este cambio radical, calificado como “diplomacia de ruptura” por Spektor, erosiona la herencia de las relaciones internacionales en temas esenciales en pro de un ideario ultraderechista en las relaciones bilaterales y multilaterales del país.

El multilateralismo, incluido como principio de los BRICS, adquiere menos potencia por el ejecutivo brasileño en la línea de la Administración Trump. Otro tema que une a la Administración republicana y al ejecutivo brasileño es la relación con China, aunque este país sea el principal socio comercial de Brasil y un importante inversor, obligando a mantener un delicado equilibrio entre la ideología y el pragmatismo —economía, comercio, finanzas— ante la voluntad de reducir la influencia China en Brasil, como declaró el presidente Bolsonaro en numerosas ocasiones⁶³, sobre todo cuando aspiraba a la presidencia de la nación. Aunque Brasil es un líder en el continente sur americano, la inclusión de Brasil en los BRICS contribuyó a conferir una dimensión global a este país.

Sin embargo, el paradigma de política exterior se modifica sustancialmente con la victoria electoral de Lula en 2022, lo que el propio presidente ha denominado “el regreso” de Brasil, una figura retórica que encierra dos lecturas. En primer lugar, podría ser una estrategia de *omni-balancing* que busque

⁵⁹ BRAVO e PAIVA, Ana Luiza., MONFREDO MENDES, Cintiene Sandes y CARNEIRO CORREA VIEIRA, Victor, “Brazilian New Foreign Policy and Implications within BRICS: A Discourse Analysis”, *JCIR-Journal of China and International Relations*, BRICS Special Edition, 2020, pp. 133-152.

⁶⁰ Bolsonaro, en la cumbre virtual de los BRICS, 22 de junio de 2022, afirmó que este grupo de economías emergentes debe unirse para reformar Naciones Unidas, tener una representación adecuada en el Consejo de Seguridad y unir esfuerzos en la búsqueda de la reforma del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Brasil formaba parte del Consejo de Seguridad hasta 2023.

⁶¹ BOLSONARO, Jair, “Speech by Brazil’s President Jair Bolsonaro at the opening of the 74th United Nations General Assembly-New York, September 24, 2019”, *Ministério das Relações Exteriores*, 2019.

⁶² SÁ GUIMARÃES, Feliciano, MIQUELASI, André Felipe, JORDAN FERREIRA ALVES Gustavo, GOMES DE OLIVEIRA E SILVA, Irma Dutra y STANGE CALANDRIN, Karina, “The evangelical foreign policy model: Jair Bolsonaro and evangelicals in Brazil”, *Third World Quarterly*, núm. 6, 2023, pp. 1324-1344.

⁶³ WEIFFEN, Brigitte, “Foreign Policy and International Relations: Taking Stock after Two Years of the Bolsonaro Administration”, BIRLE, Peter y SPECK, Bruno, *Brazil under the Bolsonaro. How endangered is democracy?*, Ibero-American Institute, Berlin, 2022, pp. 55-66.

aliviar la presión de un país polarizado. En segundo lugar, los parámetros básicos sobre los que se vertebrará el multilateralismo “reiniciado”, donde se considera a los BRICS como una plataforma potenciadora ante la parálisis de las instituciones liberales⁶⁴. Esta premisa quedará fuertemente reforzada en la Cumbre de Johannesburgo (2023) donde Brasil retoma la política de cooperación entre los miembros de este bloque y reafirma su compromiso con el desarrollo del Sur Global.

India es un caso peculiar al ser un actor que ha transitado del no alineamiento al multilateralismo. Es decir, tiene la capacidad de estar próxima a Occidente, pero sin rechazar los beneficios que pueda obtener en el marco multilateral, incluso de la asociación con sus propios rivales regionales. Los BRICS suponen para India un bloque instrumental al estar con su mayor competidor —China— en la región de Asia-Pacífico, por lo que su participación en el bloque BRICS puede entenderse como una herramienta de equilibrio para contrarrestar la influencia china en esta zona. Además, para India los BRICS son una nueva forma de promover sus intereses en un escenario global, mientras sigue creciendo económicamente y compra tiempo.

En el núcleo de la política exterior de la India se encuentran dos líneas centrales en las que se fundamentan sus intereses. La primera es la denominada *Política de la Vecindad lo Primero*⁶⁵ y la segunda política es la *Act East Policy* —sustituta de Look East Policy— que marca la forma en la que India se vincula al Sudeste Asiático desde 1992, inducida por intereses de carácter comercial, vínculos institucionales y *de* seguridad, siendo rebautizada por la administración Modi en 2014—. En común, ambos enfoques ponen de manifiesto el pragmatismo y el multilateralismo desarrollado por la India hacia su vecindad marítima y terrestre.

Especialmente preocupa a India la región de Asia Central al comprobar con recelo la penetración que China está realizando, así como el impacto de las relaciones sino-pakistaníes y la iniciativa de la Ruta de la Seda. Cabe señalar que, aún con Modi, la política exterior mantiene líneas de interdependencia con China desde el mandato de Vajpayee con el objeto de debilitar las relaciones sino-pakistaníes, una estrategia de equilibrio que, en Asia Central, se produce en el seno de la propia OCS⁶⁶, donde India ha buscado vincular a

⁶⁴ LULA DA SILVA, Luiz Inácio, “Speech by President Luiz Inácio da Silva at the opening of the 78th UN General Assembly”, *Presidência da República*, 2023.

⁶⁵ La “política de la vecindad primero” responde a una estrategia de equilibrio regional opuesta a China. Formalmente se caracteriza por hacer de la India una potencia diplomática basada en la igualdad, además de posicionar a este país como un aliado interesante a nivel económico, científico, cultural y de seguridad, proyectando esto en la arena internacional, por lo que es necesario reformar el país mediante vínculos materiales y valores. KUMAR, Ajay, “New paradigm in India foreign policy: Modi principle”, *International Journal of Political Science and Governance*, núm. 1, 2023, pp. 366-368.

⁶⁶ ARAS, Ferhat Cagri y KANDEMIR, Ekber, “An Evaluation of India’s Central Asian Policy in the Context of Regional Interest”, *Bilig Journal of Social Sciences in Turkish World*, núm. 105, 2023, pp. 159-181.

su eterno rival Pakistán con el terrorismo y, en la medida de lo posible, diluir el peso de China en esta organización. En suma, el discurso oficial de Nueva Delhi pretende generar una interrelación con los países de toda su vecindad⁶⁷ a través de inversión y comercio para construir un vecindario estable y libre de conflictos⁶⁸.

La política seguida por India en Asia Central, pese a ser considerado como un actor secundario en la arquitectura de las organizaciones regionales, busca una estrategia de equilibrio, lo que conlleva a apuestas multilaterales ante la centralidad de ASEAN, muy cuestionada actualmente debido a la transformación que está sufriendo la región⁶⁹, lo que no impide desarrollar una articulada política comercial⁷⁰. Debe subrayarse que la zona del Indo-Pacífico vive también un choque de percepciones, es decir, mientras que India la concibe como un espacio geográfico de importancia para su seguridad y economía que debe regirse por un orden cooperativo además de autónomo, China traduce el comportamiento de India como una política subalterna de Estados Unidos⁷¹, aunque India sostiene que no es un aliado.

La India, al igual que el resto de los miembros del BRICS, ha transmitido elementos de su política exterior a este bloque, especialmente el multilateralismo regional que practica y algunos temas de la agenda global. También, destaca el esfuerzo por introducir su preocupación por el terrorismo, concretamente desde una perspectiva de rivalidad con su eterno adversario Pakistán. En la declaración de los BRICS de 2016, intentó vincular terrorismo, economía y los grupos anti-indios apoyados por Pakistán, pero la negativa de China lo impidió, algo que no ocurriría en el año 2017, donde Pekín, aun siendo el anfitrión de la cumbre BRICS, se encontró aislado ante la postura conjunta de los otros cuatro miembros restantes⁷² que mantuvieron una posición de fuerza.

⁶⁷ Se debe entender su vecindario, también denominado “vecindario ampliado”, en este caso Asia Central como el Índico-Pacífico. De nuevo, este miembro de los BRICS ha construido a nivel regional “redes de seguridad”: la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC), la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC) o el propio RIC.

⁶⁸ PRESIDENT’S SECRETARIAT, “Connectivity with the Central Asia Countries Remains a key priority for India: President Kovind-President of India Addresses the young diplomats of turkmenistan at the Institute of International Relations in Ashgabat”, *Press Information Bureau-Government of India*, 2022.

⁶⁹ BAJPAEE, Chietigj, “Reinvigorating India’s ‘Act East’ Policy in an age of renewed power politics”, *The Pacific Review*, núm. 3, 2023, pp. 631-661.

⁷⁰ Esta política comercial se extiende desde su vecindad más próxima en Asia del sur hasta el Sudeste Asiático, pasando por Oriente Medio y África. Las políticas de Look East y Look West buscan abastecer de materias primas a India, así como encontrar mercados para sus productos.

⁷¹ En la visita del primer ministro indio a Washington (24 de junio de 2023), el Secretario de Estado, Antony Blinken alababa la transformación de las relaciones entre ambos actores que incluye el compromiso económico y que alcanza “literalmente desde los mares hasta las estrellas, desde la promoción de la salud pública hasta el esfuerzo de la paz y la estabilidad en el Indo-Pacífico”.

⁷² O’DONELL, Frank y PAPA, Mihaela, “Indi’s multi-alignment management and the Russia-India China (RIC) triangle”, *International Affairs*, núm. 3, 2021, pp. 801-822.

En la política exterior de India, que trata de mantenerse en iniciativas grupales para minimizar las vulnerabilidades en el exterior, los BRICS forman parte de una estrategia más amplia y pragmática de proyección de sus intereses donde la diplomacia económica ha tomado mayor definición⁷³. La paradoja radica en poseer un crecimiento económico de los más dinámicos del mundo, pero con un desarrollo humano mediano pese a ser la quinta economía mundial, superar a China en población o mantener un ritmo de crecimiento del PIB en el bienio 2021-2022 del 8,7. La reforma del Consejo de Seguridad es un tema medular para la India, al considerar la composición y el derecho de veto como anacronismos que verifican la protección de intereses y una estructura asimétrica de poder⁷⁴. India se postula como un candidato a la membresía del Consejo de Seguridad por lo que le viene bien que los BRICS estén en esta dinámica, que en el hipotético caso de entrar contaría con tres miembros BRICS.

5. DINÁMICAS COOPERATIVAS INTRA-BRICS. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Desde su creación, uno de los elementos centrales de cohesión de los BRICS recaía en reformar la arquitectura de gobernanza global en las instituciones económicas y financieras, dado que el *statu quo* del sistema internacional no reconoce el peso que poseen las potencias emergentes en este tipo de instituciones. Para ello, el enfoque hacia un multilateralismo inclusivo, adecuado en términos de representación y estructurado en cuanto a la toma de decisiones han de ser principios rectores a fin de eliminar las asimetrías existentes⁷⁵. Este orden económico y financiero internacional de corte neoliberal provoca prácticas excluyentes, basadas en instituciones poco democráticas y representativas.

El Fondo Monetario Internacional, junto al Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, son las tres grandes instituciones económicas que los BRICS demandan reformar con la finalidad de hacerlas más inclusivas⁷⁶. Esta idea fuerza se ha ido repitiendo en numerosas cumbres de los BRICS para adecuar los cambios de la economía mundial. Si bien el reformismo se percibe como una amenaza a lo existente, es un planteamiento suficientemente atractivo para las economías emergentes como queda demos-

⁷³ PRESIDENT'S SECRETARIAT, "Connectivity with the Central Asia Countries Remains a key priority for India: President Kovind-President of India Addresses the young diplomats of Turkmenistan at the Institute of International Relations in Ashgabat", *Press Information Bureau-Government of India*, 2022.

⁷⁴ JAISHANKAR, Say, "Opening remarks by External Affairs Minister, Dr. S. Jaishankar at BRICS Foreign Ministers' Meeting", *Indian Ministry of External Affairs*, 2023.

⁷⁵ DENISOV, Igor, KAZANTSEV, Andrei, LUKYANOV, Fyodor y SAFRANCHUK, Ivan, "Shifting Strategic Focus of BRICS and Great Power Competition", *Strategic Analysis*, núm. 6, pp. 487-498.

⁷⁶ SMITH, Karen, "Los BRICS en la construcción de la multipolaridad", PELFINI, Alejandro y FULQUET, Gastón (Coord.), *Los BRICS en la construcción de la Multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires, 2015, pp. 19-34.

trado con la ampliación de los BRICS +, dado el alto número de Estados que presentaron su candidatura para ser miembros y que a título individual o como colectivo del Sur Global también reclaman un enfoque de cambio en estas instituciones.

En la primera reunión de los BRICS celebrada en Ekaterimburgo (2009) se sientan las bases de los intereses compartidos, es decir, la reforma de las instituciones financieras y la arquitectura económica internacional, el orden multipolar equitativo, cooperativo y mutuamente respetuoso, además de subrayar la importancia que le atribuyen al multilateralismo a través de Naciones Unidas y su deseo de reformarlo. El argumentario anterior se repite en diversas cumbres y declaraciones, llegando a subrayarse, en la declaración de Johannesburgo de 2018, los mismos objetivos, aunque enfatizando en la necesidad de que el orden internacional sea equitativo⁷⁷, fundamental para poder legitimar las estructuras y normas que lo sustentan.

Las reformas del FMI en base al régimen de cuotas y la estructura de gobierno permitieron, por primera vez, que cuatro potencias emergentes y miembros de los BRICS —China, Rusia, India y Brasil— se encontraran entre los diez principales miembros de esta institución al aumentar los votos y las cuotas de países emergentes y en desarrollo. En base a esto, Brasil cuenta con el 2,2% de los votos y el 2,3% de las cuotas, China con el 6% y el 6%, India con el 2,6% y el 2,7% y Rusia con el 2,5% y el 2,7%. Esta situación contrasta con los porcentajes que tenían una década anterior, pero todavía Estados Unidos posee el 17% del derecho de voto y puede vetar cualquier decisión relevante. Si se tiene en cuenta las proyecciones del FMI, los países BRICS+ representarían en 2028 el 33,6% de la producción mundial frente al 27% del G7.

6. INSTITUCIONALIZACIÓN “BLANDA” DE LOS BRICS

Los BRICS han ido evolucionando, desde un grupo de coordinación financiera construido a través de un proceso *top-down* a una interdependencia compleja que refuerza su carácter geopolítico más acorde con la redistribución del poder internacional mermado en Occidente frente a Asia. Esta institucionalización blanda, al no tener pretensiones de abolir la estructura de gobernanza existente bajo el liderazgo de Estados Unidos y sus aliados occidentales en el orden internacional liberal, también desmitifica los espejismos generados en un principio con la constitución del bloque respecto a cuál sería su papel y el alcance o las limitaciones en las instituciones multilaterales heredadas de la Guerra Fría y de Bretton Woods.

⁷⁷ BRICS INFORMATION CENTRE, “BRICS in Africa: Collaboration for Inclusive Growth and Shared Prosperity in the 4th Industrial Revolution, 10th BRICS summit Johannesburg declaration”, *BRICS Information Centre University of Toronto*, 2018, p. 2.

Será desde la celebración de la Cumbre de Fortaleza (2014) cuando se pueda concebir a los BRICS como una asociación que ha adoptado mayor musculatura política al reforzar el proceso de institucionalización blanda. Pero la cumbre también significa el comienzo de un proceso de una nueva arquitectura financiera. En la declaración final de esta cumbre de los BRICS se desglosan los ámbitos de coordinación interestatal y la constitución de organizaciones propias: el Nuevo Banco para el Desarrollo (NDB), una entidad financiera cuyo objetivo es facilitar transacciones entre los miembros sin condiciones políticas, y el Acuerdo de Reservas de Contingencia (CRA), como un mecanismo ante las inseguridades financieras dotado con una capitalización de hasta 100 mil millones de dólares⁷⁸, planteando la posibilidad de sumar a otros países en una especie de red de seguridad financiera.

La institucionalización en materia económica se puede leer como un esfuerzo de los BRICS para la obtención de poder estructural dentro de una estrategia de “reformas suaves” y no como un desafío al control de Occidente en las finanzas mundiales al no alcanzar ni la mínima parte de lo que han desembolsado el FMI o el Banco Mundial. Es más, en esta lógica de reformar la arquitectura de gobernanza global subrayada en las declaraciones de las cumbres BRICS prevalece el carácter de *soft power* de estas instituciones. Aunque el NDB debe ser aceptado e integrado en el actual sistema financiero, proporciona diversos beneficios a los miembros de los BRICS. Por una parte, es un atractivo hacia terceros Estados. Por otra parte, provee elementos ideacionales que mediante una estrategia *bottom-up* introduce normas y valores que apuntalen esta incipiente arquitectura de los BRICS⁷⁹.

Sin embargo, pese al reducido número de proyectos aprobados siendo China e India los dos países más beneficiados, no resultan claros cuales son los criterios y mecanismos de transparencia para financiar proyectos de desarrollo sostenible, ni para evaluar el impacto social y medioambiental de los fondos concedidos o el esquema de equilibrio utilizado por el NDB en relación con cuotas, sedes, cargos jerárquicos. Incluso, ante los episodios conflictivos generados en esta institución donde China juega un papel principal y altamente beneficioso para sus intereses, no queda exenta la dinámica de conflicto, máxime con la incorporación de nuevos Estados a través de BRICS+ ante una de las políticas establecidas por esta institución de tomar como base los sistemas regulatorios nacionales de los Estados fundadores del banco.

El NDB, no exento de escepticismo ante los intereses de los Estados miembros, responde a la estrategia política de los BRICS para presentarse como

⁷⁸ BRICS, “VI BRICS Summit Fortaleza Declaration”, *BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism*, 2014, pp. 1-18.

⁷⁹ DUGGAN, Niall, LADINES Azalia, Juan Carlos. y REWIZORSKI, Marek, “The structural power of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) in multilateral development finance: A case study of the New Development Bank”, *International Political Science Review*, núm. 4, pp. 495-511.

un jugador que respalda la centralidad de la soberanía de los actores al no condicionar políticamente la concesión de créditos⁸⁰. Así mismo, este joven banco está realizando un proceso de expansión en el que han sido aceptados Bangladesh, los Emiratos Árabes Unidos y Egipto, favorecido por su postura abierta a cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas⁸¹ y que quedará reforzado tras la ampliación de los BRICS+. Por último, el NDB permite apoyar proyectos públicos y privados a través de préstamos, garantías y cualquier otro instrumento financiero con relativa autonomía para captar fondos a un coste menor sin tener que depender únicamente de los recursos de los países fundadores.

El discurso BRICS incluye lo que se ha denominado comúnmente como “desdolarización”, es decir, construir instrumentos financieros propios y la posibilidad de transacciones comerciales sin depender del dólar, e incluso se ha lanzado la propuesta de tener una moneda común, pero no única, contribuyendo a cimentar la institucionalidad. Cabe apuntar que el 88% de las actividades comerciales en 2022 según el FMI se realizaron en esta moneda, por lo que el dominio del dólar supone un gran reto todavía para los BRICS siendo difícil a corto plazo introducir una moneda por parte de este bloque. Sin embargo, China e India debido a las sanciones a las que está sometida Rusia por la guerra de Ucrania, utilizan sus tres monedas locales en un intento, más simbólico que real, de reducir la dependencia.

El compromiso de los BRICS para fomentar sus propias monedas ya dispone de algunos mecanismos. Aparte de NBD, muy sujeto todavía al dólar, aunque el 30% de los préstamos locales se han de formalizar en monedas de los miembros BRICS para 2026. Se ha puesto en funcionamiento el Mecanismo de Cooperación Interbancaria facilitador de pagos entre los bancos de los Estados de este bloque que utilizan las monedas nacionales. Una medida adoptada en 2018 es el BRICS Pay, un sistema de pago para las transacciones de los BRICS que no supone convertir la moneda de cada uno en dólares americanos. Para los países BRICS el dólar no está cumpliendo las funciones de moneda referente global e, incluso, consideran que en parte la inestabilidad económica, con varias crisis en el siglo XXI, obedece a esto.

Las dificultades que supone abandonar el uso del dólar por parte de los Estados BRICS en pro de la soberanía monetaria es complicado por la asimetría de poder económico y porque estos países mantienen relaciones económicas con Occidente. Además, China que tiene el mayor superávit comercial del mundo, no puede competir con el dólar, pues el yuan solo representa el 2,5% de las transacciones globales, además de que India es el único país

⁸⁰ NEW DEVELOPMENT BANK, *New Development Bank General Strategy for 2022-2026. Scaling Up Development Finance for a Sustainable Future*, New Development Bank, Shanghai, pp. 1-33.

⁸¹ NEW DEVELOPMENT BANK, *Agreement on the New Development Bank-Fortaleza, July 15*, New Development Bank, Shanghai, pp. 1-15.

del bloque que no contempla la internacionalización del yuan. Igualmente, resulta complejo la conexión de las monedas de los países del bloque en un mecanismo de ajuste para unos países heterogéneos económicamente, siendo el ejemplo más visible Rusia —agotada por las sanciones económicas por la guerra de Ucrania— o China —con potente poder económico—. Más aún, el comercio intra-BRICS no es equilibrado, lo que introduce complicaciones en las transacciones comerciales.

Por último, en cuanto a la institucionalización, será en la IX cumbre de los BRICS (2017), presidida por el espíritu de mayor cooperación con países no miembros, donde se adoptaron cinco pilares, sin orden jerárquico, sobre los que se debía implementar la cooperación de los BRICS a largo plazo: 1. promoción de la cooperación económica, crecimiento y desarrollo, 2. avanzar en el pilar político, 3. la gobernanza económica guiada por la justicia social, el desarrollo sostenible y la calidad de vida, 4. el refuerzo de la seguridad y la paz, 5. el intercambio de conocimientos⁸². Estos pilares se han ampliado en la cumbre de Johannesburgo mediante el refuerzo de la cooperación cultural *people-to-people*⁸³ y la creación del BRICS Business Council, the BRICS Think Tanks Council o BRICS Women's Business Alliance.

7. ¿QUÉ SUPONE LA AMPLIACIÓN BRICS+?

La propuesta de ampliación, sin un criterio claro de admisión⁸⁴, de seis nuevos miembros a los BRICS en la XV cumbre celebrada en Johannesburgo (23-23 de agosto de 2023) ha activado las elucubraciones respecto a dos cuestiones: ¿porque se eligen a estos países y no a otros cuando la lista de solicitudes era muy amplia?; ¿quiénes han sido en esta jugada los grandes ganadores —China y Rusia— y el perdedor —India—? Al carecer de criterios formales de membresía, la admisión de nuevos países supone una cuestión de influencia entre los miembros fundadores y sus intereses. El planteamiento de los BRICS es que la incorporación de estos miembros reforzará el bloque al dotarle de mayor peso en el sistema internacional. Sin sobredimensionar esta estrategia, sigue siendo palpable la falta de capacidad existente en los BRICS para implementar sus intereses en las instituciones multilaterales, ya sea el FMI, el BM o el Consejo de Seguridad de la ONU.

⁸² BRICS THINK THANS COUNCIL, *BRICS Realizing the BRICS long-term goals: road maps and pathways*, Observer Reseach Foundation, 2017, p. 7.

⁸³ BRICS, "XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration", *BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism*, 2023, 26 pp.

⁸⁴ Los criterios de admisión son cuestionados, lo que no significa que los actuales miembros BRICS no ganen nada si se ha apostado por intereses económicos y políticos. El enfoque hacia Oriente Medio con tres nuevos socios contrasta con la poca representatividad de Asia meridional o el sudeste asiático, incluso respecto a América Latina al optar por Argentina y sus problemas económicos, pero que supone mayor avance comercial de China en la región, frente a Uruguay que ya había sido admitido en el NBD.

China y en menor medida Rusia han sido los valedores de la ampliación, apostando principalmente por los dos Estados del Consejo de Cooperación del Golfo —Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos— e Irán. Mediante este papel proactivo de incremento de actores, en una lista de 23 propuestas, no solo se han reforzado los dos promotores, también se dota de mayor poder al conjunto en un contexto de pugna entre Estados Unidos y China, en el que China intenta doblar el bloque hacia posiciones más beligerantes, aunque existan divergencias entre los miembros que pueden ser capitalizadas por actores externos. Los BRICS + representa en torno al 30% del PIB mundial, el 46% de la población global y controlan el 42% de la oferta del petróleo en todo el planeta.

Aunque la economía china es el doble que la del resto de miembros actuales juntos, ¿los BRICS + se convertirán en un instrumento político de la diplomacia de esta potencia líder? Esta victoria de China hay que conectarla con la falta de iniciativas destacables de los BRICS⁸⁵ y con la respuesta hacia Occidente de algunos miembros del bloque, pues India, Sudáfrica y Brasil no quieren desconectarse de sus relaciones comerciales con Estados Unidos, o de las garantías de seguridad que la potencia norteamericana proporciona a Egipto y a los dos países del Consejo de Cooperación del Golfo. Por tanto, se podría decir que se juega a distintas bandas si la propia ampliación no va a poder consumir un bloque antioccidental.

Otra de las cuestiones que lleva años en la agenda de los BRICS y que ha retomado la atención de la cumbre de Johannesburgo es la “desdolarización” de las economías, en un intento de aminorar la dependencia de esta moneda en el comercio y en las inversiones. El doble motivo recae en soslayar las sanciones económicas y las consecuencias generadas por los tipos de interés. En la declaración final de la cumbre no se menciona el compromiso de fomentar el uso de las monedas de los miembros en el comercio internacional y en las transacciones financieras, lo que no significa que China no siga apostando por el yuan como una meta. Las capacidades actuales de los BRICS no suponen un peligro a la hegemonía del dólar, dado que el 60% de todas las reservas de divisas mundiales están en esta moneda, el 20% en euros y aproximadamente el 3% en yuanes, según datos del FMI en 2022. Sin embargo, China, Rusia e Irán tienen importantes incentivos para desarrollar sistemas monetarios alternativos.

En el intento de una nueva reorganización de los BRICS, Brasil y China han apoyado la membresía de Argentina por un doble motivo: refuerza su posición dentro de este bloque y hacen frente a Estados Unidos que manifiesta reacciones adversas ante las críticas del presidente Lula da Silva a Occidente

⁸⁵ La iniciativa de mayor relieve y visibilidad de los BRICS es el NBD. Desde su creación en 2015 hasta junio de 2023 ha movilizó 33.000 millones de dólares. Si se compara con el Banco Mundial, solamente en 2022 comprometió 104.000 millones de dólares.

por las sanciones contra Rusia en la guerra de Ucrania. Aunque la incorporación de Argentina a los BRICS+ se decidió en la Cumbre de Johannesburgo durante la presidencia de Alberto Fernández, la victoria electoral de un nuevo presidente, que asumió el poder el 10 de diciembre de 2023, revisa algunas decisiones de la anterior administración entre las que no se considera oportuna la incorporación de Argentina como miembro pleno de los BRICS+ a partir del 1 de enero de 2024.

China y Rusia —gestores de la propuesta de incorporar a Arabia Saudí, a Emiratos Árabes Unidos e Irán a los BRICS+— refuerzan su peso en el bloque al anexionar a estos socios con los que mantienen buenas relaciones comerciales. Pero, también, aumenta en los BRICS+ su peso en el escenario geopolítico del petróleo, pues representaban el 20% de la producción mundial de este hidrocarburo mientras que los BRICS+ suponen el 40%. La ampliación en los BRICS+ de estos tres países, grandes exportadores de energía, mejora la importancia nominal del bloque como asociación energética y financiera que podría contribuir al desarrollo de mercados comerciales alternativos para la energía del petróleo y el gas natural.

Para Irán, la incorporación a los BRICS+ significa disminuir el aislamiento internacional mediante la incorporación a este bloque heterogéneo y una alternativa geográficamente global que palía las sanciones internacionales a las que se encuentra sometido con graves efectos para la economía nacional. Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos⁸⁶, dentro de su política exterior de mayor asertividad, diversifica sus alianzas comerciales y de inversión con otros socios. A los BRICS les viene bien la ubicación de Egipto con su control del canal de Suez y el descubrimiento de nuevos yacimientos de gas, mientras que tanto a Egipto como a Argentina —con economías muy dañadas, altas tasas de inflación y monedas devaluadas, siendo los mayores deudores del FMI— su incorporación a los BRICS podría suponer oxígeno accediendo a los créditos del NBD.

Mientras que India expresaba su preocupación por el proceso de ampliación, considerándolo una estrategia china para aumentar su peso, la incorporación de Egipto, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos acrecienta el eje sino-ruso en los BRICS+, así como un refuerzo ante el restablecimiento de las relaciones diplomáticas irano-saudíes —abril de 2023—. Sudáfrica aceptó que entrara Etiopía — el país más poblado del este de África— evitando a dos rivales continentales, más acordes con la fisonomía de los BRICS, Argelia y Nigeria que habían presentado su candidatura. Etiopía es el líder de facto del Cuerno de África y de su organización subregional —Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo—, así como proveedor de estabilidad en una región en crisis, aparte que también suponía una representación simbólica de los países poco desarrollados con crisis económicas estructurales como es

⁸⁶ Emiratos Árabes Unidos y Egipto formaban parte del NBD desde 2021 y 2023 respectivamente.

este país. En suma, tanto China como Rusia han contribuido activamente a la ampliación de los BRICS, transformando un bloque geopolítico y económico.

Los BRICS+ son una muestra de exhibición de poder dentro del orden internacional actual y no solamente de poder económico y tecnológico ante Estados Unidos y sus aliados occidentales. Esto no descuenta la hegemonía de China intra-bloque, sino también en zonas como América Latina y África donde sus inversiones alcanzan, desde hace décadas, una notable expansión. China reproduce con sus socios comerciales, ya sea en los BRICS o con otros países de economías en desarrollo, un patrón relacional asimétrico bajo condiciones de “libre comercio” al ser una potencia en crecimiento constante, demandante de materias primas para mantener su propia agenda comercial. En el orden de poder geopolítico, la voluntad de la diplomacia china para impulsar la incorporación de Arabia Saudí e Irán se puede interpretar como un guiño de influencia hacia Estados Unidos, al ser el primero de estos actores un aliado principal y el segundo un adversario declarado.

La ampliación de los BRICS+ también supone un mensaje a las demandas del Sur Global con vistas a generar contrapesos a Estados Unidos y sus aliados occidentales en la construcción de un orden internacional más inclusivo, menos asimétrico, en un mundo multipolar que ya es una realidad difícil de ignorar. Sus reclamaciones de reforma del sistema de comercio multilateral, así como la importancia del FMI y el BM, y la exigencia de democratizar el sistema de Naciones Unidas para la inclusión de países del Sur Global, empezando por el Consejo de Seguridad, donde Rusia y China tienen menos prisa al ser miembros permanentes. Además, el Sur Global contempla beneficiarse de un BRICS+ cuyo valor y nivel de actividad económica seguirá aumentando. De aquí, la aspiración de una treintena de países en desarrollo que han mostrado su interés en unirse a este grupo.

8. CONCLUSIONES

En una lógica revisionista de las instituciones financieras multilaterales se encuadra el nacimiento de los BRICS, posteriormente ampliando su finalidad tanto a introducir cambios que reflejen la nueva realidad de la configuración internacional como a una mayor participación en la gobernanza global. Estos países “emergentes”, han dado lugar a la institucionalización de una asociación de Estados altamente heterogéneos, aunque con capacidades muy relevantes —económicas, poblacionales, territoriales y riqueza en recursos naturales— desarrollando una política propia intra-bloque y ejerciendo mayor influencia colectiva en la política internacional. Dejaron de ser un conjunto aspiracional para convertirse en una organización de carácter geopolítico y económico en un sistema internacional en fase de *interregno* hacia la multipolaridad como consecuencia de la distribución del poder mundial.

Los BRICS agrupan tres ejes articuladores interrelacionados: la demanda de cambios en las instituciones multilaterales, la cooperación conjunta entre los miembros integrantes de este bloque y la representación de los países en desarrollo en el sistema internacional. La trayectoria disímil de los miembros fundadores implica modificaciones en la conceptualización de estos países, pues China se ha confirmado como una gran potencia, mientras que Rusia e India persisten como potencias regionales, sin negar el carácter de interlocutores necesarios a nivel global. Por su parte, Brasil y Sudáfrica se han visto inmersos en crisis económicas, sociales, políticas e institucionales que han mermado su crecimiento.

A pesar de la existencia de numerosos retos y de un desarrollo incipiente en muchas áreas de acción común, los BRICS se han posicionado como un bloque de poder cuestionando el orden internacional liberal sin ofrecer un modelo alternativo, optando por preservar las organizaciones existentes e introduciendo cambios paulatinos antes que proyectar transformaciones disruptivas en el statu quo internacional establecido, pero sí demandando escenarios más equilibrados y favorables. En una mezcla de intereses comunes y priorización de los individuales, sigue persistiendo incertidumbre en torno a cuáles son sus capacidades conjuntas y el alcance de sus objetivos, máxime con la conversión en BRICS+, una realidad singular que fortifica su peso como conjunto de Estados y amplía la cooperación a todos los niveles con una dinámica propia, uno de los objetivos de este bloque.

La institucionalización de los BRIC no ha sido tan próspera ni como se presuponía ni como se refrenda en los discursos y documentos oficiales, debido al debilitamiento económico de algunos miembros —Brasil y Sudáfrica—, a la persistencia de contrastes insubsanables, a la falta de eficacia en las actuaciones como bloque, a la preeminencia de intereses de cada Estado y a la superposición de coaliciones. Sin embargo, si resulta reseñable tanto la creación de las escasas instituciones propias —principalmente el Nuevo Banco para el Desarrollo— como la diversificación adquirida en la agenda común, que en principio se centraban en la economía y, paulinamente, dará paso a una visión más integradora de temas globales. Además, el comercio entre los miembros de la coalición de Estados se ha multiplicado y suponen una representación del Sur Global.

China ha impulsado la ampliación de los BRICS por dos motivos: para aumentar su influencia política tanto en este bloque como por su creciente rivalidad con Estados Unidos. Para Rusia el hecho de que se sumen nuevos miembros es una opción de búsqueda de aliados en un proceso difícil por el sometimiento a las sanciones internacionales occidentales por la invasión de Ucrania. Brasil e India no eran partidarios de ensanchar el bloque, pero estaban en minoría. La India sigue temiendo que se agrande la influencia de China en los BRICS, algo que todavía se reforzará más con los nuevos miem-

bros admitidos, que a su vez están ávidos de aprovechar el dominio global de China como del peso económico de los BRICS.

La controvertida ampliación de los BRICS+, ensancha el poder conjunto del grupo a la vez que va a estar más condicionado por la forma de interacción y el equilibrio entre los miembros determinando su porvenir. El fortalecimiento de la cohesión o el aumento de las brechas ya existentes o los futuros acontecimientos del sistema internacional y la posición de cada uno de los Estados BRICS+ redundará en su potenciación como bloque, pues a pesar de la sintonía existente falta una perspectiva única. Además, la consolidación de la hegemonía de China en los BRICS, que no es deseable para algunos miembros del bloque, trae el riesgo de reproducir trayectorias asimétricas como ocurre en el sistema internacional. Tanto Rusia como China contribuyeron activamente a la transformación de los BRICS en un bloque económico y geopolítico benefactor de sus políticas exteriores.

Las ambiciones globales de los BRICS+, en una relación entre economía y política, por ahora no suponen la sustitución de la hegemonía comercial y política de Occidente, del dólar y de instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Esta lógica, no contradice la existencia de una nueva realidad geoestratégica desequilibrada: un mundo multipolar en el que los BRICS+ reclaman una reforma de la gobernanza mundial, sin quedar marginados o influyendo en la toma de decisiones en las instituciones existentes, ganando el derecho a voto y ocupando puestos de liderazgo en las instituciones internacionales.

Tanto los BRICS como los BRICS+ están dando paso a un proyecto geopolítico, un bloque económico con influencia en la política global. El conjunto se ha vuelto más heterogéneo de lo que ya era, con conflictos abiertos entre los nuevos afiliados y crecientes desequilibrios. Además, no hay que descontar la existencia de una agenda también marcada por intereses individuales que no contribuyen a que la asociación de estos diez países sea más funcional, presentándose como un desafío conjunto. Hasta ahora, los logros en los planos económico y de desarrollo son limitados, mientras que el discurso sigue siendo atractivo en un mundo con narrativas disímiles entre los diferentes centros de poder. La consecución de sus objetivos dependerá tanto de su actuación como bloque cohesionado como de los intereses individuales de los miembros, a menudo divergentes y contrapuestos.

