OBSERVARE
Universidade Autónoma de Lisboa

ISSN: 1647-7251
Vol. 6, n.º 2 (Noviembre 2015-Abril 2016), pp. 1-15

LA FORMACIÓN DE COALICIONES: EL CASO DE BRASIL EN LOS BRICS

Gisela Pereyra Doval
gpdoval@gmail.com
Dra. en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Coordinadora General del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Resumen

En este artículo se destaca la importancia de pertenecer a un grupo que ejerza presión a nivel internacional mediante una coalición que persiga objetivos similares. El proceso de construcción de coaliciones ha ocupado un lugar central en las negociaciones multilaterales brasileñas para equilibrar las fuerzas centro-periferia, pero también en lo que respecta a las posibilidades que tiene este país de pertenecer al club de los poderosos. Sostenemos que el grupo BRICS es un escalón en las ambiciones brasileñas en este último sentido. Asimismo, subrayamos los puntos de vista en común así como las diferencias de estos cinco países a nivel multilateral. El objetivo de este artículo es a partir de analizar la estrategia brasileña de formación de coaliciones dilucidar qué tipo de coalición forman los países del llamado BRICS y establecer cuales son las ventajas y desventajas de la participación brasileña en el mismo.

Palabras clave:

Brasil; coaliciones; BRICS; multilateralismo; cooperación sur-sur

Como citar este artículo

Doval, Gisela Pereyra (2015). "La formación de coaliciones: el caso de Brasil en los BRICS". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Noviembre 2015-Abril 2016. Consultado [online] en fecha de la última visita, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art01

Artículo recibido el 11 de Junio de 2015 y aceptado para su publicación en el 30 de Setiembre de 2015

LA FORMACIÓN DE COALICIONES: EL CASO DE BRASIL EN LOS BRICS

Gisela Pereyra Doval

Introducción

Con el ascenso de Lula a la presidencia, Brasil se ha instalado en el sistema internacional con más fuerza que en el pasado. A pesar de que su presencia fue permanente y sostenida, la internacionalización política y económica que ha atravesado este país en la era Lula no tiene precedentes en su historia. Como sostienen Soares de Lima & Castelan (2012), existen tres instancias en las cuales Brasil ha resaltado:

1. por medio de la internacionalización de empresas – públicas y privadas - y de sus inversiones, con un fuerte apoyo estatal;
2. por medio de la construcción de instancias de concertación política y participación en coaliciones articuladoras de posiciones comunes en foros multilaterales; y
3. por la cooperación para el desarrollo en que Brasil ha pasado de ser recipiendario neto a ser también dador de los países de menor crecimiento relativo.

Es la segunda instancia la más importante para este trabajo ya que refleja la importancia de pertenecer a un grupo que ejerza presión a nivel internacional mediante una coalición que persiga objetivos similares. En este punto, y a pesar de que Vigevani & Cepaluni (2007) llaman al modelo adoptado por Lula da Silva *Autonomía por la Diversificación*, consideramos que *Autonomía por la Coalición* es la expresión correcta para referirse a la política externa de Da Silva, ya que su rasgo más característico fue la constante búsqueda de socios para formar coaliciones y así coordinar políticas en foros comunes. El proceso de construcción de coaliciones ha ocupado un lugar central en las negociaciones multilaterales brasileñas en lo que respecta a las perspectivas de equilibrar las fuerzas centro-periferia (Nunes de Oliveira, Onuki & de Oliveira, 2006).

En este sentido, vale aclarar que a pesar de la acusación de que la formación de coaliciones del gobierno de Da Silva fue un retorno al tercermundismo setentista, la forma que adoptan las coaliciones en esta era es totalmente distinta pues mientras que las coaliciones de la década del setenta eran defensivas, en contra de un orden internacional injusto, en el siglo XXI, las coaliciones son grupos ofensivos, con capacidad de respuesta ante el orden y el suficiente margen de acción como para poder proponer agendas y hacerse oír a nivel internacional.

Con respecto a lo anterior, también es interesante resaltar que la formación de coaliciones con países de un mismo *status*, le ha dado a Brasil la posibilidad de actuar en los organismos internacionales y en negociaciones multilaterales con un perfil de *balancing*, en lugar del tradicional *bandwagoning* de los países periféricos. Es decir,

Brasil es un país que dejó de 'sumarse' a las decisiones de los estados fuertes del sistema internacional. La idea de "necesidad de acordar" con las reglas impuestas por otros, implicaba falta de opciones. Sin embargo, con el gobierno de Da Silva, otras posibilidades se abrieron con el objetivo de poder ejercer un balance mediante la presión de varios estados, unidos en busca de un mismo objetivo.

En este sentido, también podríamos hablar de la posibilidad que dan este tipo de coaliciones en cuanto a que de ser un país *rule taker*, se pueda pasar a ser un país *rule maker*. Como plantea Arbilla (1997), la autoidentificación de Brasil como un mediador o "constructor de consensos" operacionaliza la necesidad estratégica de Brasil de reforzar los mecanismos de cooperación Sur-Sur, pero también Norte-Sur, para sacar provecho de la aproximación con los estados emergentes sin comprometer los intereses políticos y económicos consecuentes con una confrontación con los países del Norte.

De modo similar, podemos utilizar la acepción explicada por Lechini de *Geometría Variable*. Como plantea la autora,

> *"En aviación, un ala de geometría variable es una configuración de ala que permite alterar su plataforma para diversas condiciones de vuelo, posibilitando aprovechar las ventajas de la aerodinámica de un ala en flecha a altas velocidades mientras que se evitan sus desventajas a bajas velocidades"* (2008: 178).

Así, Brasil *jugaría* con los mismos actores en distintos escenarios mediante un

> *"(…) sistema de construcción de alianzas que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto internacional"* (Lechini, 2008: 178).

En este sentido, el *multilateralismo selectivo* sería más un legado que un principio. Esto es porque se considera una política pragmática en donde se puede aumentar el margen de maniobra, vocalizar las demandas y, finalmente, cambiar las normas consideradas injustas así como crear nuevas normas aceptadas por el resto de los países del sistema internacional (sobre todo los periféricos mediante un activismo interno). De esta forma, acordamos con Eiras cuando plantea que Brasil es uno de los países con *voz* en el sistema internacional que alcanzó un papel prominente en las discusiones internacionales, que no solo participa de los grupos más importantes sino que es permanentemente invitado a participar de otros encuentros.

> *"Destaca-se, entre outras, as questões de energia e mudanças climáticas, as de commodities agrícolas, e a não proliferação nuclear (estamos, talvez junto com Japão e Alemanha, entre os países mais importantes sem armas nucleares, atuando como uma espécie de garoto-propaganda internacional)"* (2011: 9).

Cabe remarcar que este trabajo está centrado, sobre todo, en la gestión Da Silva, aunque no se desconoce que la actual presidencia ha bajado cada vez más su perfil en cuanto a política exterior. Sin embargo, si se puede establecer una línea de continuidad en cuanto a la relevancia de las *parcerias* estratégicas. Denominamos *parcerias* o alianzas estratégicas, a aquella

> *"(…) relación interestatal que por diversos motivos y factores se distingue en cuanto a consideración e importancia del resto de las relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país"* (Cortés & Creus, 2009: 120).

En algunos casos, que incluyen el que nos ocupa en esta oportunidad, osar poner en riesgo una de estas *parcerias* estratégicas se configura como una temeridad, inclusive en el mundo Rousseff.

De todas las coaliciones que Brasil ha sido partícipe o artífice, este artículo se ocupará exclusivamente de los BRICS y del lugar que Brasil tiene en el grupo. Creemos que de todos los grupos que Brasil conforma, este es el que tiene o tendrá mayor impacto económico y mayor capacidad de influencia en el orden global en los próximos años (Almeida, 2010b).

El surgimiento de los BRICS

Los BRICS son un grupo muy particular. Normalmente se nombra a un grupo a partir de la conformación del mismo y de las características que adquiere en su práctica; sin embargo, con los BRICS fue todo lo contrario. A partir del acrónimo utilizado para las economías de Brasil, Rusia, India y China por parte del banco inversor Goldman Sachs en su reporte del año 2001 (O'Neill, 2001), estos países han hecho esfuerzos para encontrar denominadores comunes, posibles complementariedades y posibilidades de actuación conjunta. Como plantea Baumann,

> *"Este é provavelmente um caso sem precedente histórico, no qual um acrônimo é convertido em motivação expressiva de esforços diplomáticos e de iniciativas comerciais"* (2010: 5).

En el año 2006 el término dio origen a un agrupamiento propiamente dicho que, hasta el momento, originó más de 70 reuniones a los más altos niveles, incorporando al quinto miembro – Sudáfrica - en la III Cúpula de los BRIC[1] en Sanya (China).

Sobre todo a partir del 2008 - año en que se desencadenó la crisis financiera internacional - la hipótesis de que en un futuro China e India serán los mayores proveedores de bienes manufacturados y servicios, respectivamente, mientras que

[1] Estas Cúpulas tienen nivel de Jefes de Estado/Gobierno.

Brasil y Rusia también serán países dominantes en cuanto al abastecimiento de materias primas se tornó fundamental para la actuación en la práctica. En esta línea de pensamiento, según Armijo & Sotero (2007), la coherencia de agrupar a estos países es que pueden llegar a tener un tipo de influencia similar o implicancias equivalentes en el sistema político y económico internacional. Es decir, la idea es que estos estados podrán, en un futuro no muy lejano, alterar las condiciones de las interacciones internacionales para el resto de los actores, sean estos estados, empresas multinacionales u organizaciones internacionales, aumenta no sólo la importancia para el análisis académico, sino también de las posibilidades de actuación conjunta y de los debates acerca del papel que podrían desempeñar la suma de las cinco economías emergentes más importantes gana importancia en la agenda económica y política.

Fue justamente a partir de la crisis del 2008 cuando estas tendencias comenzaron a notarse. La crisis financiera intensificó la percepción de la incapacidad americana de ejercer control sobre la gobernanza global y también la de la Unión Europea de sustituir o complementar a Estados Unidos en la tarea de liderar a la comunidad internacional, por lo menos, desde el punto de vista económico. En el viejo continente, esto se vivió como una triple crisis: de deuda soberana, del sistema bancario y del sistema económico en general. Si bien fue originada en Estados Unidos, rápidamente golpeó al bloque más antiguo y puso en evidencia falencias estructurales, generó nuevos desequilibrios y, lo más importante, creó especulaciones respecto de la continuidad del proceso de integración. Estas características acentuaron el poder relativo de los BRICS, cuyo crecimiento ininterrumpido en esos años acompañó la pérdida de espacio de los países del G-7.

Nos animamos, en este punto, a resaltar la importancia del modelo económico. Según Morales Ruvalcaba (2013), uno de los problemas que enfrentan los países del G7 (más acuciados por la crisis) es que no quieren *soltar* el modelo neoliberal. En contraposición, a comienzos del milenio, países como Rusia (2000), Brasil (2003) y China (2004) establecieron como modelos a seguir las directrices planteadas en la Vertical de Poder y los Consensos de Buenos Aires y de Beijing, respectivamente. Mientras que el modelo ruso surge bajo los conceptos ideológicos de "democracia soberana" y "dictadura de la ley" - fuerte control de la sociedad civil y de los medios de comunicación, reducción de la autonomía regional y fortalecimiento de la autoridad presidencial -, es decir, basado en principios políticos[2], los consensos tienen vetas más económicas ya que surgen como oposición al Consenso de Washington. En este sentido:

> *"The basic idea of the Beijing and Buenos Aires Consensus lies in a total distrust on the benefits of the privatization processes and free trade, without a minimum control from the States. If the State participates, the countries will be integrated in the global economic system in a more autonomus way, safeguarding their life style, looking for their own solutions and keeping their national interest protected. The aim is to grow while preserving independence and sovereignty in the decision-making process"* (Pereyra Doval, 2008: 16).

[2] Aunque cabe destacar que el Estado ruso ha desempeñado un rol protagónico en la dirección de la economía nacional a partir de la presidencia de Putin.

De esta manera, el Estado vuelve a cobrar la relevancia que había perdido en la década del noventa y se convierte en contralor de los procesos privados regulando la apertura de sus mercados a las inversiones extranjeras, fundamentales para su desarrollo[3]. Esto es así por los menos en el caso de Brasil, India y Sudáfrica ya que en los casos de China y Rusia, el Estado siempre tuvo presencia a pesar de la apertura liberal.

En este punto, también es necesario hacer una referencia a las crisis económicas por las que están atravesando estos países en los últimos años. En primer lugar, cabe aclarar que la mayoría de los países de "clase media" están atravesando por crisis económicas. En algunos casos, esto tiene una explicación muy sencilla que en los viejos términos de la CEPAL se denomina deterioro de los términos del intercambio y no es otra cosa que la caída de los precios de los *commodities* en el mercado mundial y la dependencia que estos países tienen, al ser productores netos de materias primas, al mercado externo. Esto es lo que está sucediendo actualmente con Brasil y Rusia. Por otra parte, las políticas económicas, particularmente monetarias, que aplica Estados Unidos afectan profundamente las economías de estos países (que por algo son emergentes y no emergidas). En este sentido, ante la perspectiva de un aumento de las tasas de interés norteamericanas, las monedas de los cinco países caen con frecuencia (que en todos los casos llegó a su pico más bajo desde 1999) junto con los bonos; los índices de inversión en estos países se están contrayendo; y los mismos tienen enormes dificultades para sostener su mercado de valores:

> *"(…) una confluencia de fuerzas poderosas – en especial un dólar fuerte, precios bajos de las materias primas, desaceleración china y tasas estadounidenses más altas- como mínimo limitarán el crecimiento"* (El Financiero, 2015).

Particularmente en el caso brasileño, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se considera que un país ha entrado en recesión cuando cumple dos trimestres consecutivos con resultados negativos. El año pasado Brasil ingresó a su primera recesión desde el 2008, en ese entonces, producto de la crisis financiera internacional ya mencionada. Al mismo tiempo, diversos estudios proyectan que la economía brasileña se contraerá en 0,58% lo que representa la mayor caída de los últimos 25 años. Rousseff ya ha comenzado a tomar algunas medidas para tratar de revertir esta situación pero, debido al escándalo de corrupción que azota su gobierno, en el Congreso[4] no estarían muy dispuestos a aprobar prácticas fiscales y presupuestarias supuestamente necesarias para resucitar la maltrecha economía. Dilma comenzó su segundo mandato con las secuelas de un mal 2014: tasas de inflación en alza (incluso mayores a la meta establecida del 4,5% con una variación permitida de más o menos 2%); caída de las exportaciones; aumento del déficit en la cuenta de capital – para equilibrar el déficit de la balanza de pagos se incrementó el flujo de

[3] Para un estudio más detallado sobre las IED en Brasil se recomienda consultar Pereyra Doval & Actis (2012).

[4] Cabe recordar que en las últimas elecciones su bancada de diputados perdió casi 20 aliados, fortaleciéndose los círculos más conservadores – evangelistas, bancadas del agrobusiness y el llamado bloque de la bala- .

capitales a través de un mayor ingreso de préstamos y bonos-; caída de los ingresos fiscales; baja del nivel de actividad, sobre todo de la actividad industrial – principalmente la industria manufacturera y de la construcción-; aumento de la deuda neta del sector público (en un esfuerzo anticíclico, el gobierno expandió los gastos sociales y la inversión pública); volatilidad del tipo de cambio; significativa caída de las inversiones; tasa de consumo privado positiva, pero menor a la del anterior año (CEPAL, 2014). Si a estos datos se le suman el escándalo de corrupción que tiene paralizada no sólo a Petrobrás sino a varias compañías constructoras – todas estrellas del gigante sudamericano- no asombra que la presidente esté probando distintas salidas a esta situación. Tampoco asombra que la presidente haya paralizado al escenario internacional, aunque acordamos con Lafer que el principal objetivo de la política exterior es traducir necesidades internas en oportunidades externas (2002).

¿Una agenda común?

A pesar de las crisis económicas mencionadas en el apartado anterior, no puede desconocerse que se ha producido – o se está produciendo- un reordenamiento del poder internacional. Sin embargo, estos cambios aún no se han traducido en el plano político. Según Pfeifer (2012), esto se da por tres razones de diverso origen:

1. en el plano plurilateral, la difícil articulación de una agenda común, no sólo por parte de los propios países integrantes de BRICS, mas también del G-7 y en la formulación más abarcativa del G-20 financiero;
2. en el plano multilateral, la arquitectura actual no es funcional a la gobernanza económico-financiera global; y
3. en el plano global, la extrema incerteza de la crisis contemporánea, en sus vertientes económica, financiera, política y social.

Ahora, lo más interesante de estos países tan disímiles es intentar saber hasta que punto podrán contar con una amalgama suficiente como para poder construir una unidad identificable en el escenario internacional, actuando de forma conjunta en los foros multilaterales, teniendo en cuenta que, como plantea Almeida (2010a),

> *"(…) a acumulação de poder econômico, capacidade militar e inovação tecnológica desses países é suficientemente expressivo para fazer pender o eixo das relações internacionais em direção distinta da experimentada até aquí".*

Las cambiantes jerarquías de poder se van reflejando en arreglos institucionales de la política internacional. Así se manifiestan en los organismos y grupos de presión internacionales. Al mismo tiempo, la emergencia de estas nuevas potencias, coincide con la discutida necesidad de reformar el sistema multilateral. Se observa una reiterada necesidad de desarrollar nuevos instrumentos de gobernanza global, debido a que los organismos multilaterales más importantes datan de la posguerra.

Así, cabe aclarar que todos los países cuentan con puntos de vista similares en lo que respecta a:

- *La gobernanza del FMI y del BM:* enfatizan en la necesidad de una reforma para asegurar la legitimidad, la eficacia y la representatividad de los organismos multilaterales de crédito. La medida más importante que se aprobó gracias a la intervención de los BRICS fue el programa de reformas del régimen de cuotas[5]. Esta reforma refuerza la representación de las economías más dinámicas mediante aumentos de cuotas. Asimismo, robustece la participación de los países de bajo ingreso mediante un aumento de casi el triple de los votos básicos. En este sentido, se da un traspaso de las cuotas relativas a las economías de mercados emergentes y en desarrollo dinámicas. De esta forma, China se convierte en el tercer país miembro más grande de FMI, en tanto que Brasil, India y Rusia se encuentran entre los 10 principales accionistas del Fondo (International Monetary Fund, 2012)[6]. Sin embargo, la necesidad tanto de esta reforma como la del resto de los organismos multilaterales tiene dos lecturas distintas. La primera es más optimista y apunta al fortalecimiento y democratización del sistema multilateral para hacer frente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales y lograr un progreso real en las áreas de desarrollo, seguridad y derechos humanos. La segunda tesis es que los poderes emergentes quieren tener más cabida en el orden internacional vigente que les ha sido funcional por varios años. En este sentido, como plantea Valladão "(…) because of their heavy dependence on the European and US markets, they have been acting more like reluctant followers of one or the other Western powers than real powerful protagonists. BRICS countries want "voice", not "change". They are not fighting for another "order" but only to acquire the political tools to better defend their own national interests inside the present framework" (2012: 7). La preservación de un *status quo* en el que estos países sólo tienen más injerencia sería el objetivo principal de estados como los BRICS.

- *Reforma de la estructura de las Naciones Unidas:* para asegurar mayor eficacia, eficiencia y representatividad. La reforma de Naciones Unidas cobró mayor importancia a partir del año 2011 en el que los cinco BRICS formaron parte del Consejo de Seguridad al mismo tiempo, China y Rusia como miembros permanentes y Brasil (2010-2011), India y Sudáfrica (2011-2012) como no permanentes. En este sentido, los últimos tres reclaman para sí el derecho y la conveniencia de integrar permanentemente el Consejo. Por su parte, Rusia y China no se comprometen con sus declaraciones que remarcan la importancia del status del resto en los asuntos internacionales y apoyan su aspiración a desempeñar un papel mayor en el organismo[7]. Sin embargo, en este punto, y específicamente en el caso brasileño, no podemos dejar de advertir la hostilidad de países importantes de la región como Argentina y México a esta reforma. Ambos países conforman el grupo Unidos por el Consenso junto a Pakistán, Canadá e Italia, este grupo sólo es favorable a la creación de diez plazas nuevas no permanentes. En este sentido, el ingreso de Brasil como miembro permanente pondría en jaque la posibilidad de que México sea el interlocutor válido de la región así como la tradicional alternancia que

[5] Las suscripciones de cuotas constituyen un componente central de los recursos financieros del FMI. A cada país miembro se le asigna una cuota, que se basa, en líneas generales, en su posición relativa en la economía mundial. La cuota de cada país determina el tope de sus compromisos financieros frente al FMI y su número de votos en la institución, ayuda a determinar su acceso al financiamiento del Fondo.

[6] Cabe aclarar que Estados Unidos no ha ratificado hasta la fecha estas reformas.

[7] Según Lins da Silva (2012), las diferencias en cuanto a la reforma del Consejo de Seguridad son irreconciliables: China se opone, Brasil e India están a favor de la inclusión de Japón y de la propia India como nuevos miembros permanentes, y para Rusia cuanto más se mantenga el actual statu quo de cinco miembros permanentes, mejor.

ha existido siempre entre Argentina y Brasil en el organismo. Asimismo, como planteamos en el punto anterior queremos dejar una reflexión con respecto a la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin duda es una reforma querida y necesaria para la mayoría de los 192 estados miembros de la Organización. Sin embargo, una ampliación del Consejo sin modificar la ética con la que los estados hasta hoy han ejercido su poder sería una redundancia; lo único que se conseguiría es ampliar el número de miembros que impondrían su voluntad hacia otros. Para que el Consejo gane autoridad se necesita un cambio de la conducta de los estados parte, o no habrá reforma institucional que valga.

- *Lucha contra el terrorismo:* en este sentido, Almeida (2010b) sugiere con muy buen tino que tres de los países del BRICS (Rusia, India y China) podrían establecer acciones conjuntas ya que se considera que los tres mantienen los mismos signos de alerta contra un posible atentado terrorista (el fundamentalismo islámico basado en Asia central y del sur). Desde este punto, tanto Brasil como Sudáfrica estarían ajenos a este escenario y serían sólo pequeños colaboradores en cualquier acción del género. Sin embargo, esto no niega la condena hacia diversos actos terroristas de todos los países que conforman BRICS, sobre todo los hechos inhumanos de violencia que perpetran el movimiento terrorista Estado Islámico y el Frente Al Nusra.
- *Medio ambiente:* es interesante resaltar que para los países del BRICS el cuidado del medio ambiente no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Esto último es importante porque da la pauta de que, a pesar del gran desarrollo de los últimos años, estos países tienen una alta desigualdad socioeconómica y disparidad dentro de su territorio, lo que los diferencia de las potencias mundiales. En este sentido, los ministros de medio ambiente de los cinco países se reunieron por primera vez en abril de este año y convinieron en estudiar la posibilidad de crear una plataforma BRICS para el intercambio de buenas prácticas y tecnología limpia para el medio ambiente y el *know-how*.
- *Salud:* la asistencia brindada por los países BRICS a la salud mundial es todavía pequeña si se la compara con Estados Unidos y la Europa Occidental, sin embargo, en los últimos años se ha incrementado rápidamente. Los altos mandos de los cinco países se han reunido varias veces para discutir de la temática, solos y con otras autoridades (la Directora General de la OMS y el Director Ejecutivo de ONUSIDA), compartiendo y cotejando sus experiencias. Según Minghui, Chenyue & Chen (2011), los países BRICS enfrentan una variedad de retos en salud pública muy similares, incluyendo el acceso desigual a los servicios de salud y a los medicamentos, el financiamiento, y las tasas de aumento de las enfermedades transmisibles. Aunque se ha avanzado significativamente -de 2005 a 2010, la asistencia brindada por Brasil ha crecido alrededor de un 20,4% por año, la de India 10,8%, China 23,9% y Sudáfrica alrededor de 8%. La asistencia rusa se ha incrementado sustancialmente en ese período hasta estabilizarse en alrededor de U$S 450 millones por año (Global Health Strategies initiatives, 2012)- el poder conjunto de estos cinco países puede ser un gran motor para mejorar la transferencia tecnológica y el actual régimen de derechos de propiedad intelectual.
- *Seguridad Alimentaria:* los países BRICS parecen identificar en la suba del precio de los productos agrícolas (2006-2008), y la posterior caída de los precios (2009),

una oportunidad de incrementar su parcela en el mercado agrícola – enfatizando el aumento de la productividad del sector -, así como su liderazgo en la gobernabilidad global en materia de seguridad alimentaria, debido al avance de iniciativas específicas en el ámbito de la FAO (Naidin & Trindade Viana, 2012). En este sentido, los BRICS -ante el principio de responsabilidades comunes, soluciones diferenciadas- declaran que los países desarrollados deben proveer apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo en el área de capacidad de producción de alimentos, al tiempo que siguen exhortando a los primeros para que bajen los subsidios a la producción.

Asimismo, se evidencia un avance en la cooperación de estos países en otras áreas como educación, políticas de innovación, turismo y desarrollo de infraestructura, entre otras. Sólo en el año en curso (2015), y a pesar de las crisis por la que están atravesando los mencionados países, podemos mencionar: la discusión por parte de los ministros de educación de la creación de una red universitaria, la cooperación en el área de educación técnica y profesional y la elaboración de metodologías de evaluación de enseñanza. En el área comercial, uno de los proyectos es el uso de monedas locales para las operaciones de exportación e importación entre ellos. En el área de la agricultura y desarrollo agrario, se aprobó una declaración conjunta que aborda las principales iniciativas del bloque y traza una agenda de cooperación para los próximos años, así los países han acordado tomas medidas para ampliar el acceso a sus mercados agrícolas, entre ellas establecer un entorno favorable, eliminar los subsidios a las exportaciones y disminuir el nivel de apoyo interno que obstaculizan el comercio. En el área financiera, a pesar de los problemas que presenta la creación del Banco de los BRICS, la Duma rusa ratificó en mayo la creación del fondo común de reservas monetarias. De esta forma, se produce un avance que se suma las declaraciones que a principios del año que viene se aprobarán los proyectos de inversión. Incluso, en el área económico-comercial el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China propuso la creación de un mercado.

En lo que respecta a Brasil con el resto de los RICS, es importante mencionar que China es el mayor socio comercial del país. En 2015, Brasil firmó 35 contratos millonarios con empresas chinas, para proyectos de infraestructura y energía, inversiones de casi 50 mil millones de euros en los sectores de la construcción, minería, agricultura y energía, incluyendo la estatal petrolífera Petrobras. Brasil es el mayor socio comercial de Rusia en América del Sur. Brasil, Sudáfrica e India son viejos conocidos en el contexto del Fórum de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA).

No menos importante es mencionar que existen diferencias manifiestas en lo que respecta al ámbito de la OMC –además de considerar que Rusia aún no es miembro de este organismo-, en los debates sobre la matriz energética y en las posiciones del G-20 financiero. No obstante la discordancia entre los países de los BRICS sobre temas vitales, creemos que aún en contextos de crisis la cooperación entre los miembros sigue siendo trascendental en este orden internacional en transición.

Brasil y los BRICS

Con respecto a Brasil, consideramos que una de las cosas más importantes es que, a través del BRICS, ha ganado visibilidad y espacio internacional, lo cual es uno de los objetivos históricos del país – aunque en los últimos años se haya corrido del ojo de la escena internacional -. Con la ampliación de estas redes de contactos internacionales, la influencia de Brasil ha aumentado notablemente, y su actuación en los escenarios mundiales es valorada por su capacidad de tender puentes entre países con intereses de índole económica e ideológica muy diferentes.

Por otra parte, el ascenso de Brasil en el sistema internacional tiene que ver con el hecho de que sus intereses son, en general, compatibles con aquellos de las potencias occidentales. Es decir, Brasil nunca tuvo una agenda contraria al *statu quo*, como máximo, lo que si presentó fue – a nivel multilateral - alguna postura revisionista pero para integrar el club de los poderosos y no para desmantelarlo. Asimismo, las dos prioridades constantes de los gobiernos brasileños fueron ampliar los márgenes de autonomía y ganar espacio e influencia en los temas internacionales; fueron estos dos objetivos los que guiaron el accionar en política exterior en los casos en los que presentó intentos de modificar los regímenes internacionales vigentes, por lo menos durante las gestiones de Lula Da Silva.

Como plantea Rubens Barbosa (2012), Brasil es el país que más se benefició con la creación del acrónimo y el que más tiene para ganar en un futuro, dada la significativa compañía de que disfruta. De esta forma, los formuladores de política externa brasileña deberían actuar en el sentido de:

a. buscar favorecer una mayor presencia política de los BRICS en el escenario internacional y procurar extraer mayores ganancias de la existencia del grupo;

b. el papel de Brasil en los BRICS debería ser definido a partir de análisis realistas y no ufanistas sobre lo que sería posible de ser hecho;

c. el realismo no debería ser un factor inhibidor para limitar la ambición en cuanto a la utilización del grupo para los objetivos del país.

En este sentido, creemos importante dejar en claro que durante la primera administración de Dilma Rousseff y lo que va de la segunda, estas máximas no han sido llevadas a cabo. La actual mandataria tiene demasiados problemas a solucionar a nivel interno y no considera, como sí lo hacía su antecesor, que la política externa puede ayudar a superarlos. Así, el letargo externo de Rousseff contrasta con la proyección geopolítica rusa y económica china, convergiendo los dos en cuanto a la promoción conjugada de sus presencias sobre el continente asiático.

Sin embargo, no se puede desconocer que para Brasil participar del bloque incrementa su fuerza relativa en las discusiones internacionales, mejora su imagen en el mundo y ayuda a expandir su posible influencia tanto en América del Sur como en el resto del mundo. Puede también ser un camino para que Brasil se articule con China en la

competencia que las dos naciones mantienen en la disputa de influencia económica y política en África[8].

Brasil siempre fue un gran país en términos absolutos: en cuanto a territorio y población se encuentra entre los primeros cinco del mundo, y entre los primeros seis en cuanto a su peso económico nominal. Es el mayor de su subregión, con prácticamente la mitad del territorio, población, producción y recursos. Su importancia económica y política, sobre todo diplomática, ha crecido hasta convertirse en un actor indispensable en varias negociaciones multilaterales, como en la OMC con el G-20, el NAMA-11 o el G-4; en la ONU, con el G-4 y el reclamo por la reorganización del Consejo de Seguridad; el G-20 financiero, entre otros. Según Pfeifer (2012), Brasil es un pequeño BRICS múltiple. Es grande en población y territorio, es el integrante más "occidental" en costumbres e instituciones, y el más democrático, el mejor dotado en términos ambientales y de recursos naturales, contando con un activo agroenergético cada vez más valioso porque dispone de abundancia de recursos hídricos y de energía solar. En cuanto a lo económico, el pre-sal es una realidad; se calcula que en cinco o seis años, cuando se alcance la plena producción, se llegará al patrón de las potencias petrolíferas. El consumo interno permite indicar que este será un país de mayoría de clase media en un futuro próximo, fenómeno extremadamente valioso para dimensionar tanto el poderío de la generación de riqueza doméstica como la redistribución de la renta llevada a cabo por el gobierno anterior.

Sin embargo, Grabendorff (2010), señala algunas debilidades. Su participación en la economía mundial, especialmente en comercio, inversiones y servicios, así como su capacidad militar, aún están bastante lejos del *hard power* de las grandes potencias. A pesar de su riqueza en recursos primarios, Brasil todavía padece disfunciones en su sistema productivo y en sus niveles de competitividad internacional – con la excepción de la industria aeronáutica, está al margen de los mercados más dinámicos -. Como plantea Almeida (2010a), los factores que contribuyen a disminuir sus índices de productividad son de carácter histórico y están relacionados con la baja formación técnica y educativa de su mano de obra, con las deficiencias de infraestructura, con un mercado de crédito poco desarrollado para la magnitud del PBI (esto a pesar del magnífico trabajo que viene desarrollando en BNDES desde hace algunos años), y sobre todo, con la sobredimensión del Estado y una alta e innecesaria burocratización.

Conclusión

Como plantea Gelson Fonseca Jr. (2012), desde el fin de la Guerra Fría, y más especialmente desde la entrada al siglo XXI, *existe una demanda de orden y no está claro quien va a producir la oferta*. Esa demanda, sobre todo a partir de la crisis del 2008, se corresponde con la incapacidad de las potencias tradicionales de generar nuevos paradigmas. Pero también se corresponde con la emergencia de países (y grupos) que tienen intereses e ideas propias de cómo el orden debería ser diseñado. Otra cosa para resaltar es que no existe del lado de los emergentes nada de radical ni de revolucionario. El ascenso de los BRICS es una señal de la nueva multipolaridad del

[8] En este sentido, existen dos posturas. Una que advierte sobre la escasa presencia económica brasileña en África y que muestran que ella es extremadamente limitada y que, salvo dos o tres grandes empresas, pocas tienen planes para invertir en ese continente (Pereira da Costa, 2014); y otra –en nuestra opinión más difundida-, que respalda nuestra hipótesis (Lechini, 2013a, 2013b, 2015; Alves, 2010; Alden, 2010).

orden internacional, pero no define qué tipo de multipolaridad es la que está surgiendo. En este sentido, si bien son reales las crisis económicas que están sufriendo estos países, no es menos real que el orden internacional definitivamente ha cambiado. Las potencias tradicionales, a pesar de retener una influencia importante, se preguntan acerca de la reacción de estos países antes de tomar decisiones que afecten al sistema.

En cuanto a su naturaleza, los BRICS constituyen solo una asociación informal y están lejos de constituir un organismo multilateral, sin embargo, juntos y por separado, tienen una presencia internacional lo suficientemente fuerte como para que el grupo sea utilizado como plataforma para, actuando de forma coordinada, hacer propuestas con vistas a influenciar decisiones de organismos multilaterales, especialmente en el área financiera. Estas acciones coordinadas revalorizan el multilateralismo, reubican el desarrollo como elemento central de la agenda y plantean la necesidad de aunar esfuerzos para promover el desarrollo sustentable. Estas observaciones revelan un dato obvio: en prácticamente todas las cuestiones de la agenda internacional, los BRICS tienen algún tipo de influencia mostrando que a pesar de que es un grupo que surge esencialmente por su potencial económico, el estado de situación ha ido más allá demostrando que estos países tienen injerencia en otros asuntos.

Sin embargo, todavía cabe preguntarnos si el "ascenso" de las potencias emergentes es real o si es producto de la crisis de los ya ascendidos. ¿Caerán al vacío los BRICS cuando las potencias tradicionales se reacomoden a los reveses económicos? Más importante, la actual crisis económica de estos países, ¿significa que los BRICS han caído en desgracia? Creemos que la respuesta a esta pregunta es negativa a pesar de las enormes dificultades internas que han disminuido visiblemente la influencia del grupo y de sus miembros por separado. Por otra parte, salvo en algunas cuestiones que hemos mencionado anteriormente, en muchos temas importantes las posiciones de los países del bloque son convergentes y planean entre ellos mejores y mayores formas de cooperación.

En el caso brasileño, la crisis económica y, sobre todo la crisis político-institucional que significa actualmente la Operación Lava Jato[9] paralizaron la política externa del país. Dilma Rousseff se ha mostrado reacia a grandes iniciativas diplomáticas y prácticamente desapareció del debate internacional además de recortar el presupuesto comenzando por Itamaraty. Ya en el primer gobierno de Dilma hubo ajustes que tuvieron que ver más con formaciones y temperamentos personales que con una cosmovisión diferente al anterior gobierno. Es decir, desde la plataforma electoral Dilma compartió con Lula su forma de ver el mundo y también sus métodos, pero la mujer tiene un perfil mucho más bajo y está más abocada a cuestiones internas. Sin embargo, no debemos olvidar que el ascenso de Brasil en el sistema internacional es un objetivo que se observa, por lo menos, desde principios del siglo XIX con el Barón de Rio Branco. Por lo tanto, sería un error afirmar que las "malas prácticas" de un solo gobierno pueden tener secuelas a largo plazo cuando el camino emprendido desde hace tanto tiempo fue constante.

[9] Escándalo de corrupción que estalló en marzo de 2014. Se trata de un esquema de lavado y desvío de dinero que involucra a Petrobrás, grandes empresas –sobre todo constructoras- y políticos brasileños de varios partidos políticos.

Referencias

Alden, Christopher (2010). "Resurgent continent?: Africa and the world: emerging powers and Africa", en Kitchen, Nicholas (ed.), Emerging Powers in Africa, Londres: LSE IDEAS.

Almeida, Paulo Roberto de (2010a). "Política Exterior: potencia regional o actor global", *La Vanguardia*, Nº 36.

Almeida, Paulo Roberto de (2010b). "O BRIC e a substituicao de hegemonías: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergencia de um novo cenário global)", *in* Baumann, Renato, (dir.), *O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política*, Brasília: CEPAL/IPEA.

Alves, Ana Cristina (2010). "Brazil in Africa: Achievements and Challenges", en Nicholas Kitchen (Ed.), *Emerging Powers in Africa*, Londres: LSE IDEAS.

Arbilla, José Maria (1997). *A diplomacia das ideáis: a política de renovaçâo conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994),* Disertación de Maestría, IRI/PUC, Rio de Janeiro: mimeo.

Armijo, Leslie Elliot & Sotero, Paulo (2007). "Brazil: to be or not to be a BRIC?", *Asian Perspective*, Vol. 31, Nº 4.

Barbosa, Rubens (2012). "O Brasil e os BRICS: Policy Paper", *in O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.

Baumann, Renato (2010). "Introdução", *in* Baumann, Renato, (dir.), *O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política*, Brasília: CEPAL/IPEA.

Cortes, María Julieta & Creus, Nicolás (2009). "Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable", en: G. Lechini, V. Klagsbrunn, W. Gonçalves (eds.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro: Revan.

Eiras, André (2011). "Autonomia pela diversificaçâo: continuidade e mudanza na política externa do gobernó Lula", Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, 20-22 de junho (São Paulo).

El Financiero (2015). "Hace 14 años Wall Street se enamoró de los BRICs, hoy se siente traicionado", Grupo Multimedia Lauman.

Fonseca Jr., Gelson (2012). "BRICS: notas e questôes", *in O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.

Grabendorff, Wolf (2010). "Brasil: de coloso regional a potencia global", *Nueva Sociedad*, Nº 226.

International Monetary Fund. "Las cuotas en el FMI". Disponible en línea: www.imf.org. [Consultado el 15 de julio de 2012].

Lafer, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires: FCE.

Lechini, Gladys T. (2008). "La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India", *in* Leita, Francisco & Negro, Sandra, (dir.), *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la UBA.

Lechini, Gladys (2013a). "Construyendo puentes sobre el Atlántico", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires.

Lechini, Gladys (2013b). "China en África: discurso seductor, intenciones dudosas", en *Nueva Sociedad*, N° 246, Buenos Aires.

Lechini Gladys (2015). "La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo", en Pelfini, Alejandro & Foulquet, Gaston, Auge y caída de las potencias internacionales: Una evaluación de los BRICS, Buenos Aires: CLACSO.

Lima, Maria Regina Soares de & Castelan, Daniel Ricardo (2012). "O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional", *in O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.

Lins da Silva, Carlos Eduardo (2012). "BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente", *in O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.

Minghui, Ren, Chenyue, Zhao & Chen, Lucy (2011). "BRICS en Beijing: Enfocándose en el acceso a los medicamentos", *Health Diplomacy Monitor*, Vol. 2, Issue 4.

Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2013). "Caminos bifurcados para G7 y BRICS: políticas económicas diferenciadas en la gestión de la Gran Recesión", *México y la Cuenca del Pacífico*.

Naidin, Leane & Trindade Viana, Manuela (2012). "O equilíbrio 'ideal' entre volatilidade no preco dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?", *Policy Brief,* Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.

Nunes de Oliveira, Amâncio Jorge, Onuki, Janina & de Oliveira, Emmanuel (2006). "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul", *Contexto Internacional*, Vol. 28, Nº 2.

O'Neil, Jim (2001). "Building Better Global Economic BRICs", Global Economics Paper 66, Goldman Sachs.

Pereira da Costa, Katarina (2014). "Continuities and changes in patterns of direct investment flows between South America and Africa", *Atlantic Future*, September 23.

Pereyra Doval, Gisela (2008). "Alternatives to Hegemony: The World Social Forum", *South-South Collaborative Programme, Occasional Paper Series*, Buenos Aires: CLACSO, CODESRIA, APISA, Nº 10.

Pereyra Doval, Gisela & Actis, Esteban (2012). "Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula", *in Pereyra Doval, Gisela & Morasso, Carla (eds.), Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*, Rosario: UNR Editora.

Pfeifer, Alberto (2012). "O Brasil, os BRICS e a agenda internacional", *in O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.

Valladão, Alfredo (2012). "BRICS: Path Openers or Reluctant Followers?", en Madariaga College of Europe Foundation, Bruselas.

Vigevani, Tullo & Cepaluni, Gabriel (2007). "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, Vol. 29, Nº 2. consultado en linea [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso]