

LOS BRICS Y SUS VÍNCULOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MARCO DE UN ORDEN PERMEADO POR LA GUERRA RUSO-UCRANIANA. ¿QUÉ ROL JUEGA EL NUEVO GOBIERNO DE LULA DA SILVA?

Clarisa Giaccaglia y María Noel Dussort*

8 de marzo de 2023

Resumen

La guerra ruso-ucraniana ha acentuado ciertas tensiones globales preexistentes que han quedado en evidencia frente a la necesidad de distinguir entre aliados y rivales. Además, ha representado un nuevo desafío que pone a prueba la fortaleza intrínseca de los BRICS, como nuevo actor de relevancia en la política mundial de las últimas décadas. En este contexto, América Latina y el Caribe (ALC) constituye un escenario interesante para analizar tanto sus vínculos con los BRICS como sus diversas posturas frente al conflicto bélico en Ucrania. Resulta ineludible, además, considerar el rol de Brasil teniendo en cuenta el reciente cambio de gobierno. De esta manera, variables globales, regionales y locales generan un entramado de aristas que creemos pueden ser de utilidad para ayudarnos a reflexionar sobre el papel de ALC en relación a los hechos y a los actores más relevantes del actual orden mundial que, sin duda, tendrán significativas implicancias para los próximos años.

1. Introducción

Las potencias emergentes constituyen un grupo reducido de grandes países en desarrollo que lograron progresivamente diferenciarse dentro del llamado “Sur Global” (Giaccaglia, 2017). A inicios del siglo XXI, fueron mayormente identificados en torno al acrónimo BRICS, que hacia 2009 se convirtió en una iniciativa gubernamental conformada por Brasil, Rusia,

India, China y, desde 2011, Sudáfrica. Pese a las disímiles trayectorias que han presentado estos cinco países, cabe destacar que, aun en distintas proporciones, todos los BRICS han formado parte de las transformaciones internacionales ocurridas desde principios de siglo, siendo voces de relevancia en las mesas de negociación multilateral.

En tiempos recientes, se observa una creciente fragmentación intra BRICS (Giaccaglia, 2022) pudiéndose diferenciar entre los miembros asiáticos (China, India y Rusia) por un lado y los occidentales (Brasil y Sudáfrica) por el otro. A ello se sumó particularmente el accionar disruptivo de Brasil bajo el gobierno de Bolsonaro. No obstante, la supervivencia del bloque no se ha visto afectada e, incluso,

* Clarisa Giaccaglia es doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios Argentina-Brasil (PRECUR-PEAB). María Noel Dussort es doctora en Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora asistente del CONICET. Docente-investigadora de la UNR y coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (PRECUR-GEIRSA).

ha comenzado una etapa de discusión para su ampliación.

Ahora bien, en los últimos años, hemos sido también testigos de una serie de acontecimientos de implicaciones sistémicas, entre los cuales se han destacado la rivalidad tecno-comercial entre EE.UU. y China en 2019, el inicio de la pandemia por COVID-19 en 2020 y el desencadenamiento de la guerra ruso-ucraniana a partir de 2022. Este último suceso, particularmente, ha acentuado ciertas tensiones globales preexistentes pero que han quedado en evidencia frente a la necesidad de distinguir entre aliados y rivales, de uno y otro lado. Una vez más entonces, la guerra pone a prueba la fortaleza intrínseca del grupo: ¿en qué medida este conflicto puede dañar la alianza RIC¹? ¿Qué posicionamiento han tomado Brasil y Sudáfrica, como actores foráneos de este enfrentamiento, pero comprometidos en tanto compañeros del Foro?

En este contexto, América Latina y el Caribe (ALC) constituye un escenario en el cual resulta interesante analizar tanto sus vínculos con los BRICS como sus diversas posturas frente al conflicto bélico en Ucrania. La distancia geográfica, así como la idiosincrasia política y cultural latinoamericana, conlleva una mirada distinta a la existente en EE.UU. y en Europa. Ante ello, cabe preguntarse ¿cómo se posicionan los países de ALC frente a este conflicto? Y respecto a los BRICS, ¿de qué manera los aconteci-

¹ RIC —Rusia, India y China— surgió por iniciativa del primer ministro ruso Yevgeny Primakov en 1998 con el objetivo de contrapesar el poderío estadounidense en Asia y se motorizó especialmente luego de la intervención de EE.UU. en Afganistán.

mientos en marcha inciden o no en eventuales acercamientos a este bloque?

Finalmente, es ineludible tomar en consideración el rol de Brasil en función de tres aspectos claves: su relevancia como la potencia más importante de América del Sur, su lugar como único país latinoamericano miembro de los BRICS, y su incipiente y determinante cambio de gobierno con el retorno de Lula da Silva al poder, lo cual abre un nuevo capítulo para este país. ¿Qué orientación está tomando la política exterior brasileña? ¿Cuál es la hoja de ruta de Lula para balancear relaciones con unos y otros?

En suma, variables globales, regionales y locales generan un entramado de aristas que creemos pueden ser de utilidad para ayudarnos a reflexionar sobre el papel de ALC en relación a los hechos y a los actores más relevantes del actual orden mundial que, sin duda, tendrán significativas implicancias para los próximos años.

2. Un orden internacional marcado por la guerra ruso-ucraniana

A partir del escenario bélico iniciado en 2022 en Ucrania, los campos de actuación internacional se han complejizado de forma notoria y ciertas divisiones ideológicas han tomado mayor fuerza (Stent, 2022). En este sentido, se ha agudizado la fractura entre “gobiernos democráticos vs. gobiernos autocráticos”—desde la perspectiva de la administración estadounidense de Biden— o entre “Occidente vs. Rusia”—desde la mirada del gobierno de Putin—. Lo cierto es que profundos vestigios del pensamiento de la Guerra Fría persisten tanto en el discurso como

en la praxis de las dos antiguas superpotencias.

En relación a los BRICS, el comienzo de este conflicto sacó nuevamente a relucir las diferencias de Bolsonaro con el resto del grupo. En efecto, el gobierno brasileño fue el único miembro de los BRICS que no se abstuvo durante las votaciones del Consejo de Seguridad del 25 de febrero de 2022, condenando la agresión rusa y marcando un nuevo alejamiento en relación al bloque (ONU Noticias, 2022). Pese a las abstenciones realizadas por los otros países de los BRICS², vale aclarar que la mayoría de los especialistas coinciden en señalar que China, India y Sudáfrica han adoptado una postura de “neutralidad sesgada” (Vidal Liy, 2022; Werner Wildner, 2022) con cierta inclinación implícita hacia el bando ruso. Poniendo el foco en China, el gobierno estadounidense se refiere directamente a una “*pro-Russia neutrality*” por parte de las autoridades de Beijing (US Department of State, 2022). Cabe mencionar además que, a diferencia de EE.UU. y los países europeos, ninguno de estos Estados impuso sanciones económicas al gobierno de Putin.

Desde el punto de vista energético, la guerra ruso-ucraniana fortaleció los lazos entre los miembros asiáticos de los BRICS. Frente a las sanciones impuestas por EE.UU. y Europa, Rusia aumentó sus

ventas de petróleo a China y, por tanto, profundizó su dependencia económica con este país. De todas formas, este aparente “fortalecimiento del vínculo” puede convertirse en un motivo de desconfianza para Rusia, dado que para China una ruptura con Occidente sería mucho más desastrosa para su economía que un cortocircuito con Moscú. Esto se debe a que en términos globales los intercambios rusos representan un pequeño porcentaje (Bulard, 2022). Cabe recordar que Putin se había resistido durante mucho tiempo a intensificar sus vínculos energéticos con China, pero tanto la crisis de Crimea de 2014 como la invasión a Ucrania de 2022 no hicieron más que quemar puentes con los occidentales e incrementar la dependencia con su mayor vecino (Dussort, 2022).

India, por otra parte, se ha mantenido fiel a su autonomía estratégica en política exterior, justificando sus acciones sobre la base de sus intereses domésticos. Apenas iniciada la guerra, este país incrementó las compras de petróleo ruso aprovechando los precios de descuento ofrecidos por Moscú. De hecho, frente a las críticas provenientes del gobierno de EE.UU., los voceros de Modi se justificaron en el hecho de que un país en desarrollo muy dependiente del petróleo extranjero “no puede darse el lujo de rechazar dicha oportunidad” (CNN News, 2022). A un año de iniciado el conflicto, el gobierno de Narendra Modi sigue sin condenar el accionar ruso pese a las presiones occidentales. Como manifestación de ello, India se abstuvo en la nueva resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) del 23 de febrero de 2023 que exige la retirada inmediata de Rusia de

² En 2022 Sudáfrica, no estaba participando como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, pero tuvo la oportunidad de dar a conocer su postura en el marco de las deliberaciones realizadas por la Asamblea General donde se abstuvo de votar la resolución que condenó la invasión rusa en Ucrania (Swiss Info, 2022).

Ucrania. De igual modo, en el discurso brindado por el presidente indio en el marco de las reuniones del G20 —India es el país anfitrión— evitó hacer alusión a la guerra (Pandey y Fraser, 2023).

En cuanto a los miembros occidentales del bloque, sufren las consecuencias sistémicas del conflicto bélico. La escalada en los costos energéticos y alimentarios han sido denunciados por los líderes de Brasil y Sudáfrica.

En este nuevo contexto de guerra, ambos bandos desean (o necesitan) ampliar la red de socios. Por tanto, las principales razones de la ampliación de los BRICS pueden atribuirse a tres puntos principales: primero, como ya se dijo, la intensa confrontación Este-Oeste; segundo, la urgencia de profundizar la cooperación hacia un BRICS+; y tercero, las demandas provenientes de los llamados países “nodos”. Como economías emergentes y grandes potencias de la región, los BRICS tienen una fuerte motivación para absorber a otros países “nodos”, es decir, estratégicos de determinadas regiones del Sur, que sean referentes en las organizaciones regionales o en procesos de integración (Peng, 2022).

Lo cierto es que la iniciativa de la ampliación del bloque fue propuesta por China en 2022, justamente durante la XIV Cumbre BRICS presidida por Beijing. Si bien la idea de un BRICS+ no es un proyecto expresamente homogéneo de todo el grupo, la posibilidad despertó el interés de una quincena de países de todas las regiones del mundo (Devonshire-Ellis, 2022).

Por otra parte, China busca asegurarse que sus esfuerzos para remodelar la arquitectura global no se vean afectados por Rusia y por esta guerra. En este sentido, hacia fines de 2022, pudo observarse una pequeña fisura en el vínculo sino-ruso (Abril, 2022). En efecto, en el marco de la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghái realizada en Samarcanda, se vislumbró cierto cansancio de Xi Jinping con Moscú debido a la persistencia de un conflicto que, a priori, parecía de corta duración.

Sin embargo, los sucesos ocurridos en los dos primeros meses de 2023 han reforzado nuevamente los lazos teniendo en cuenta las recientes declaraciones de las autoridades chinas que siguen responsabilizando a EE.UU. del conflicto. Además, el respaldo no sería sólo discursivo. El director de la CIA, William J. Burns, afirmó públicamente que los servicios de inteligencia estadounidenses “sugieren” que China está “considerando” entregar a Rusia material militar letal (Paybarah y Whalen, 2023).

El sostenimiento del vínculo RIC puede ser explicado a la luz del temor compartido a la política unilateral estadounidense como a la desarrollada en tiempos del post 11-S. Este recelo es lo que mantiene unido a los tres miembros asiáticos de los BRICS. Dicha postura se ha manifestado ya en el pasado con respaldos recíprocos en torno a Cachemira/Crimea (en el caso de la relación indo-rusa) y en Taiwán/Crimea (en relación a los lazos sino-rusos). En otras palabras, la mayor preocupación de las tres potencias asiáticas es impedir una intromisión estadounidense en lo que consideran sus intereses estraté-

gicos regionales. No debe perderse de vista además la desconfianza de India frente a un estrechamiento de las relaciones sino-rusas y sus implicancias para el tablero asiático, lo cual refuerza su intención de mantenerse cercana a este grupo.

En suma, el actual orden mundial está dando muestras de una delicada diplomacia en la que el sentimiento de suspicacia hacia Occidente continúa siendo un nexo de unión entre los RIC.

3. Los vínculos ALC-BRICS

Desde inicios de siglo, la realidad política latinoamericana ha sido analizada teniendo en cuenta la sucesión de diversas “olas de gobierno” en función de ciertas convergencias ideológicas. A comienzos de los años 2000, gobiernos de izquierda estuvieron presentes en once de los doce Estados sudamericanos, con excepción de Colombia. En este contexto, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fue la principal iniciativa colectiva siendo un proyecto versátil e incluso contradictorio que abarcó discursos disímiles pero que, sobre todo, se fortaleció como un espacio en oposición a la preeminencia estadounidense (Riggirozzi, 2012).

Como contrapartida, a partir de 2015 se inició un ciclo electoral con la derrota del oficialismo en la mayoría de los países de la región y el ascenso de nuevas fuerzas de derecha³. El colapso de UNASUR y la desatención de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) por parte de las nuevas administraciones, intentó ser contrabalanceado con la crea-

³ Para una discusión más exhaustiva sobre las “nuevas derechas” en América Latina, ver Sahanuja y López Burian, 2020.

ción del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en 2019, por iniciativa de los gobiernos de Chile y Colombia. Sin embargo, la actuación de este grupo fue tímida, sólo limitada a gobiernos afines y no logró ocupar un espacio relevante en el accionar regional. En cuanto al Mercosur, por otra parte, las principales dificultades atravesadas por este proyecto radican en el desacople económico creciente, sobre todo entre sus dos socios mayores: Brasil y Argentina (Frenkel, 2022). Dicho desacople implica un peso cada vez menor de los sectores industriales en paralelo a un mayor peso de los sectores ligados a la agroexportación, orientados a actores extrarregionales, principalmente China.

Lo cierto es que, Argentina en 2019; Bolivia en 2020; Perú y Chile en 2021 y Brasil en 2022⁴ pendularon nuevamente hacia gobiernos identificados con el progresismo, lo cual ha complejizado aún más el panorama regional. El interrogante reside en qué características adoptará esta nueva ola de gobiernos de centroizquierda, en un contexto sistémico absolutamente diferente al vivenciado por aquella primera ola de gobiernos progresistas de principios de siglo.

Es en este contexto regional que deben entenderse los vínculos de ALC con los países BRICS. Cabe señalar que no existe un ámbito formal de acercamiento entre esta región y el quinteto. Sólo puede mencionarse el encuentro BRICS-

⁴ En este sentido, se hace referencia a los gobiernos de Alberto Fernández en Argentina desde 2019, Luis Arce en Bolivia desde 2020, el gobierno de Pedro Castillo en Perú, el gobierno de Gabriel Boric en Chile y el gobierno de Lula da Silva en Brasil a partir de 2023.



UNASUR, organizado en Brasilia en 2014 durante la VI Cumbre del bloque. Fuera de ello, el acercamiento a la región ha sido en términos individuales.

En efecto, en los últimos veinte años China ha atravesado tres etapas en su relación con los países de ALC. La primera (desde los años noventa hasta 2007) estuvo marcada por algunos gestos diplomáticos de los dirigentes chinos, pero fundamentalmente por el aumento del intercambio comercial. La segunda (desde 2008 hasta 2013) inició con el lanzamiento del primer Libro Blanco sobre la región. Este momento se caracterizó por un contexto internacional signado por la fortaleza de China frente a la crisis financiera de 2008 y por su expansión en la región a través de un mayor desembolso de inversiones, principalmente en sectores estratégicos tradicionales (petróleo y minería) así como de acuerdos financieros (*swaps*) (Escudé, 2014). La tercera y última etapa (desde 2013 hasta el presente) comienza con la llegada de Xi Jinping al poder y está marcada por tres acontecimientos de gran envergadura en la política exterior de China para ALC: el anuncio de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) en 2013 y la invitación oficial de Xi a los países de ALC a sumarse a la BRI en 2017⁵, el establecimiento del Foro CELAC-China en 2014 y el lanzamiento del segundo Libro Blanco en 2016 (Oviedo, 2018; Vadell, 2018).

⁵ Panamá fue el primer país de la región que se sumó a la BRI, y luego se incorporaron Uruguay, Ecuador, Venezuela, Chile, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Perú y, recientemente, Argentina.

Lo cierto es que desde 2015 China se convirtió en el principal socio comercial de América del Sur y, desde 2019 es el segundo principal socio comercial de ALC detrás de EE.UU. (CEPAL, 2019). En 2021, el valor total del comercio entre China y ALC aumentó un 41,1% respecto a 2020, registrando un nuevo récord en las transacciones. Ni la pandemia, ni la crisis global en la cadena de suministros, pudo detener este crecimiento exponencial entre el país asiático y esta región (Hurtado, 2022).

En cuanto al interés de India por ALC ha sido tardío. En la década de 2000, principalmente desde la llegada de Manmohan Singh al poder, se promovieron las relaciones con Latinoamérica como parte de un objetivo más amplio que era (y sigue siendo) lograr que India tenga presencia global. Desde entonces, si bien hubo una duplicación en la cantidad de embajadas indias en los países latinoamericanos, los mayores esfuerzos se han concentrado en la dimensión comercial. Sin embargo, desde la perspectiva de India, el comercio se mantuvo concentrado en un puñado de socios tales como Brasil, México, Chile, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela (Department of Commerce, Government of India). Es indudable que India parece no estar dispuesta a perder terreno en la región frente a China (Lechini y Dussort, 2020), aunque en los vínculos comerciales, Nueva Delhi ha complementado o suplido a Beijing en la compra de materias primas. A pesar de que el andamiaje financiero con el que cuenta India es comparativamente menor, la sinergia establecida entre su sector público y el privado ha permitido aprovechar las ventanas de oportunidad en algunos países de

la región, invirtiendo en sectores claves para las economías latinoamericanas.

En el siglo XXI el gobierno de Putin, envuelto en el ideario de devolver a su país la gloria y grandeza de la otrora superpotencia, se acercó a ALC como forma de diversificar su política exterior para abrir el abanico de opciones frente a los reiterados choques con Occidente (la guerra de Georgia en 2008 y la anexión de Crimea en 2014). Es importante destacar que Venezuela, Nicaragua y Cuba constituyen los principales aliados políticos de Rusia en la región. En el otro extremo, los gobiernos de Chile, Colombia y Costa Rica son quienes más distancia han marcado frente al accionar ruso. Finalmente, Brasil, Argentina y México son los que sostuvieron posturas más ambiguas que dejaron también al descubierto inconsistencias entre las posturas oficiales y ciertos sectores de la oposición.

En relación a este último punto, con el inicio de la guerra ruso-ucraniana los posicionamientos asumidos por los distintos gobiernos latinoamericanos han sido, sobre todo, expresiones de las contiendas políticas domésticas y regionales. Se ha observado un predominio de posturas volátiles que finalmente han respondido más a los intereses nacionales que a las afinidades ideológicas tal como lo demuestra, por ejemplo, el caso paradigmático de El Salvador bajo la presidencia de Bukele. De este modo, Putin ha logrado apoyo tanto en sectores de ultraderecha como en algunos sectores de la izquierda. Cabe destacar que los ejes principales de vinculación económica de Rusia con la región son la venta de armas y el sector energético. En la actualidad, los mayores

socios comerciales de Putin no son los mencionados socios políticos, sino que se concentran en Brasil, México y Argentina (Pichel, 2020).

En la nueva resolución de AGNU del 23 de febrero de 2023, que llamó a poner fin a la guerra en Ucrania y exigió la retirada inmediata de Rusia del país, Nicaragua votó en contra junto a Rusia; Cuba, Bolivia y El Salvador se abstuvieron, mientras que Venezuela y Granada no computaron voto. Los demás países latinoamericanos se pronunciaron a favor (UN News, 2023).

Ahora bien, para la ciudadanía latinoamericana lo acontecido en Ucrania representa un conflicto “lejano”. Desde esta perspectiva, la prolongada crisis venezolana se presenta como una cuestión de mayor presencia que incide de forma más directa tanto en el accionar de sus gobiernos vecinos como en el modo en que los BRICS se vinculan con la región.

En este contexto, tanto China como Rusia respaldan explícitamente al gobierno de Nicolás Maduro, son los principales aliados del régimen y durante mucho tiempo fueron, prácticamente, su único sostén económico. El gobierno de Modi, en cambio, se distancia de esta postura en la medida en que ha evitado tanto el reconocimiento de Juan Guaidó —autodeclarado presidente interino de Venezuela en 2019 con el respaldo de EE.UU.— como el apoyo explícito a Maduro. En otras palabras, se infiere que la relación entre India y Venezuela solamente atañe a las cuestiones comerciales. Cabe aclarar sin embargo que en el seno del foro RIC, reunido en Wuzhen (China) en febrero de

2019, sus representantes coincidieron en que corresponde al pueblo venezolano encontrar una solución política, oponiéndose a una solución militar.

Pese a todos los matices aquí presentados, es importante destacar que hoy en día el foro BRICS es percibido en ALC como una iniciativa cercana a los gobiernos de izquierda, especialmente en Argentina y Brasil. En este sentido, el gobierno argentino de Alberto Fernández ha manifestado en reiteradas oportunidades su interés de sumar a su país a este grupo. De igual manera se ha pronunciado el gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua. No obstante, queda abierto el interrogante sobre las verdaderas pretensiones de Brasil como único representante de ALC en los BRICS, en relación a estas posibles modificaciones. El retorno de Lula da Silva al poder nos lleva entonces a la necesidad de analizar muy especialmente la situación brasileña.

4. El tercer acto de Lula da Silva: repercusiones para el rol regional y global de Brasil

El retorno del Partido dos Trabalhadores (PT) al gobierno de Brasil y, por ende, de Lula da Silva al sillón presidencial desde el 1 de enero de 2023 ha comenzado a delinear las pautas de la actuación exterior del país latinoamericano, luego de cuatro años de franca retracción regional y global. En efecto, Bolsonaro manifestó una oposición férrea al multilateralismo. A diferencia del amplio protagonismo que Brasil tuvo en los ámbitos globales durante las gestiones del PT, la administración bolsonarista participó discretamente en distintas conferencias mundiales, con un perfil bajo y sin presentar propuestas im-

portantes. En relación con los BRICS en particular, dicho gobierno cuestionó desde su campaña electoral la importancia y las intenciones de este quinteto, si bien a medida que avanzó su mandato optó por vincularse de manera pragmática en función de sus intereses comerciales, sobre todo con China.

Con el reciente regreso de Lula, se vislumbra la voluntad de recuperar el liderazgo regional como plataforma para fortalecer el rol internacional de Brasil. En palabras de Da Silva en su discurso de asunción presidencial frente al Congreso (2023): “Nosso protagonismo se concretizará pela retomada da integração sul-americana, a partir do Mercosul, da revitalização da Unasul e demais instâncias de articulação soberana da região. Sobre esta base poderemos reconstruir o diálogo ativo e ativo com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, a China, os países do Oriente e outros atores globais; fortalecendo os BRICS, a cooperação com os países da África e rompendo o isolamento a que o país foi relegado”. La jerarquización otorgada a la integración regional latinoamericana, así como a los mencionados socios externos volvió a estar presente en el discurso de Lula en la VII reunión de la CELAC celebrada en Buenos Aires en enero de 2023, siendo el primer viaje de este mandatario al exterior y retornando a la tradición de que Argentina sea el primer país en visitarse. De igual manera, los países reunidos en la CELAC celebraron el regreso de Brasil a este foro de concertación política, luego de que Bolsonaro retirara a su país en 2020.

Con respecto a los BRICS, como hemos visto, este grupo tuvo una mención explícita en el discurso inaugural de Lula lo cual parece estar más relacionado a la actuación de Brasil en el bloque antes que a su respaldo a una posible ampliación. De hecho, las únicas declaraciones políticas de alto nivel sobre el apoyo del actual gobierno a una expansión fueron dadas por Celso Amorin en octubre de 2022, previo al balotaje, haciendo referencia explícita al ingreso de Argentina, como forma de dar más peso a la agenda de ALC (Giuliano, 2022). Cabe mencionar, no obstante, el pronunciamiento de la diplomática y sub-sherpa de los BRICS, Ana Maria Bierrenbach (2022) quien consideró que “en momentos de grandes turbulencias e incertezas como las que estamos viviendo, sería precipitado y temeroso tomar decisiones de este estilo. No obstante, estamos abiertos a la discusión de criterios y metodologías para este tipo de ampliaciones de BRICS”.

En cuanto al deseo de recuperar el protagonismo de antaño de Brasil en el seno de los BRICS, el histórico líder del PT en varias oportunidades manifestó durante la campaña electoral que, frente a su eventual victoria y regreso al ejecutivo brasileño, su gestión tendría como uno de los ejes vertebradores de la política exterior el relanzamiento de Brasil en su marco (Sader, 2022). A propósito de este objetivo, Lula ha logrado obtener el apoyo de sus socios de grupo para designar a Dilma Rouseff como directora del Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS, desplazando al bolsonorista Marcos Troyjo, quien tenía mandato hasta 2024 (Infobae, 2023). La decisión de Lula busca darle relevancia geopolítica a este esquema y sería anun-

ciado durante el viaje del presidente petista a China previsto para marzo de 2023.

Fiel al pragmatismo tradicional y característico de la diplomacia de Itamaraty, Lula apela a la comunión de intereses con los grandes jugadores del tablero mundial. Las dudas radican en saber si Brasil podrá sostener un esquema de balanceo con unos y otros, en el contexto de una guerra con repercusiones globales. En febrero de 2023, Lula viajó a EE.UU. La declaración conjunta realizada con el presidente Joe Biden (2023) destacó la defensa de la democracia como una condena indirecta a los ataques ocurridos contra el Planalto luego de la asunción de Lula, así como el asalto al Capitolio un año antes. Con respecto a la guerra en Europa del Este, ambos líderes rechazaron expresamente “la violación de la integridad territorial de Ucrania por parte de Rusia y la anexión de partes de su territorio como violaciones flagrantes del derecho internacional y pidieron una paz justa y duradera”. Aunque sin duda el punto más resonante del encuentro estuvo asociado a la pretensión de Lula da Silva de forjar una alianza internacional conformada por un grupo de países que no estén directa o indirectamente implicados en el conflicto a fin de buscar una salida negociada a la invasión rusa.

En el marco de esta propuesta, Lula parece tomar distancia de las potencias occidentales en cuanto a la contribución con armas en el conflicto. En efecto, desde el comienzo de este enfrentamiento, la Unión Europea ha insistido en el cese inmediato de las hostilidades y en la necesidad de una paz justa basada en los principios de la Carta de Naciones Uni-

das. Esta aspiración ha sido acompañada con un apoyo militar medido a Ucrania, sumado a la imposición de sanciones económicas a Rusia. Frente a ello, Lula se ha negado de forma categórica a permitir que ninguna munición brasileña sea utilizada para la contienda por lo cual vetó estos envíos solicitados por Alemania (Galarraga Gortazar, 2023).

No obstante, la iniciativa brasileña también podría generar efectos disruptores en los BRICS ya que, si bien la propuesta de un “club de negociadores de la paz” tendría como actores claves a China e India, la idea puede entrar en contradicción con los principios de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, base fundamental de la política exterior de los gigantes asiáticos.

Por último, las relaciones con el continente africano también han vuelto a la agenda externa brasileña. En este sentido debe entenderse el reacercamiento con Sudáfrica, país que Lula planea visitar prontamente y que no es sólo un compañero de los BRICS, sino además un histórico aliado del gigante sudamericano. Como contrapartida, el triunfo de Lula fue celebrado con euforia por Sudáfrica, luego de cuatro años de indiferencia del gobierno de Bolsonaro, atentos a la posibilidad de un robustecimiento del vínculo bilateral. En septiembre de 2023, además, Sudáfrica será el anfitrión de la próxima Cumbre de los BRICS.

Con todo, Lula ha realizado declaraciones vinculadas a que “en la guerra no hay un sólo culpable” y que “cuando uno no quiere, dos no luchan”, las cuales han generado gran revuelo. Bajo la convicción

propia y de sus seguidores sobre sus magníficas habilidades diplomáticas, y siendo un firme defensor de las virtudes de las negociaciones multilaterales, el líder del PT se enfrenta al enorme desafío de, por un lado, hacer frente a la imperiosa necesidad de fortalecer la democracia fronteras adentro en una etapa post-bolsonarista —lo cual lo acerca a las potencias occidentales— y, por otro, robustecer su presencia en los BRICS fronteras afuera, en vistas de la histórica pretensión de mantener distancia de la hegemonía estadounidense, reivindicando la pertenencia brasileña al Sur Global. El peligro radica en quedar atrapado en un mar de contracciones o, por el contrario, potenciar el rol de puente o intermediario entre Oriente y Occidente.

5. Algunas reflexiones y propuestas de acción

El conflicto de Ucrania ha sido definido como una guerra de interregno (Sanahuja, 2022), es decir, como una manifestación más de un orden internacional en transición. En el transcurso de 365 días de enfrentamiento bélico las partes directamente involucradas han consolidado su red de aliados para defender sus intereses nacionales. En este contexto, los BRICS evitaron pronunciarse conjuntamente, accionando o reaccionando en base a sus necesidades individuales. En efecto, Rusia se acercó cada vez más a China; India mejoró su seguridad energética y continúa sin pronunciamientos concretos; Brasil recuperó protagonismo con el retorno de Lula al poder, proponiendo un club de negociadores de la paz; y China, finalmente, ha lanzado su Iniciativa Global de Seguridad en la cual ha clarificado recientemente su postura, señalando a EE.UU.

como principal promotor del conflicto (Shepherd y Chiang, 2023).

Más allá de los posicionamientos internacionales, debe tenerse en cuenta que la guerra pone en riesgo la seguridad alimentaria y energética de todos, especialmente de los Estados más vulnerables, jaqueando el crecimiento económico mundial. Tras una gran recesión causada por la COVID-19, las presiones inflacionarias por el aumento en los precios de los alimentos y de los combustibles mues-

tran un horizonte tormentoso para América Latina. En este marco, si bien los miembros asiáticos de los BRICS se constituyen en un abanico de opciones comerciales y de inversiones frente a las reticencias europeas y el franco declive estadounidense, el riesgo se presenta en caer en una nueva dependencia económica. Frente al panorama presentado cabe incluir finalmente algunos puntos de agenda que resultan ineludibles para su discusión entre los ejecutores de la política mundial.

- Urge la necesidad de seguir buscando acuerdos civilizatorios que permitan alcanzar la convivencia pacífica en un mundo definitivamente globalizado y de carácter multipolar en el cual resulta imperiosa la tolerancia entre distintas formas de ver, pensar y vivir “mundos posibles”.
- Los BRICS podrían representar una puerta de entrada para acercar posiciones en vistas a la resolución del conflicto, en función de su esencia constitutiva, con países de Occidente y Oriente. Su probable ampliación numérica, además, con Estados latinoamericanos o africanos podría reflejar un reto para el equilibrio político global. Frente a la posibilidad de este “cambio de mesa” en las negociaciones, EE.UU. y Europa deberán repensar incentivos que viabilicen el sostenimiento de las mesas de negociación ya existentes (como el G20 o el FMI), sobre todo frente a los países del Sur Global. Como contrapartida, los BRICS deberán sopesar costos y/o beneficios de una eventual inclusión de países como Venezuela o Irán. Cabe recordar que China, por ejemplo, no permitió el ingreso de Corea del Norte al Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura.
- El relanzamiento de iniciativas de integración en ALC podría significar la vuelta a posiciones regionales consensuadas que permitan pujar por demandas propias (diferentes a las sistémicas) con el propósito de mitigar deudas sociales crónicas. De igual modo, el regreso del PT podría renovar nuevos niveles de cooperación entre Argentina y Brasil que propicien la generación de una posición conjunta frente a las disputas globales.
- Finalmente, el regreso de Lula da Silva a la diplomacia multilateral puede implicar una recuperación del protagonismo brasileño regional y mundial. No obstante, el líder del PT deberá aprender de sus experiencias pasadas evitando jugar un rol que exceda las efectivas capacidades globales de Brasil (como ocurrió, por ejemplo, en las negociaciones con Irán en 2010) y que terminen provocando tanto nulos resultados para el proceso de paz, así como un serio daño para la imagen nacional brasileña.
- En breve, hará falta mucho más que “sólo dos que no quieran luchar” para generar verdaderos avances en la actual disputa ucraniana, donde el mundo tiene puesto sus ojos.

Referencias bibliográficas

- ABRIL, G. (2022): “Putin reconoce la ‘preocupación’ de China sobre Ucrania tras reunirse con Xi” *El País* (15/09/2022). Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-09-15/putin-y-xi-reclaman-un-papel-de-liderazgo-en-su-primer-encuentro-tras-el-inicio-de-la-guerra-en-ucrania.html>.
- BULARD, M. (2022): “China frente a la Guerra”, *Le Monde Diplomatique*, 274, abril.
- CEPAL (2019): “China y América Latina y el Caribe buscan profundizar su cooperación económica y comercial, en medio de incertidumbre global”, *sección Noticias* (16/10/2019). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/china-america-latina-caribe-buscan-profundizar-su-cooperacion-economica-comercial-medio#:~:text=Hoy>.
- CNN NEWS (2022): “India US 2+2 Dialogue 2022, Foreign Minister S Jaishankar In 2+2 Dialogue” (12/04/2022). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=opsJxYywLNA>.
- DEPARTMENT OF COMMERCE, MINISTRY OF COMMERCE AND INDUSTRY, GOVERNMENT OF INDIA. Disponible en: <https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/default.asp>.
- DEVONSHIRE-ELLIS, C. (2022): “The New Candidate Countries for BRICS Expansion”, *Silk Road Briefing* (9/11/2022). Disponible en: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2022/11/09/the-new-candidate-countries-for-brics-expansion/>.
- DISCURSO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, NA ABERTURA DA VII REUNIÃO DE CÚPULA DA CELAC (24/01/2023). Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-vii-reuniao-de-cupula-da-celac>.
- DISCURSO DO PRESIDENTE LULA NO CONGRESSO NACIONAL (01/01/2023). Disponible en: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional/>.
- DUSSORT, M. N. (2022): “Los BRIC(S) y la energía – parte II”, en C. GIACCAGLIA, E. CALDERÓN, M. N. DUSSORT y A. MARCHETTI: *Soplan nuevos vientos: ¿tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional*, Rosario, UNR Editora, pp. 110-126.
- GALARRAGA GORTAZAR, N. (2023): “Brasil plantea una tercera vía para propiciar una solución dialogada a la guerra de Ucrania”, *El País*

- (02/02/2023). Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-02-02/brasil-plantea-una-tercera-via-para-propiciar-una-solucion-dialogada-a-la-guerra-de-ucrania.html>.
- GIACCAGLIA, C. (2017): “Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, n° 228, vol. 14, LVII-2, abril-junio, pp. 422-459.
- (2022): “La profundización de la fragmentación intra BRICS. La pandemia como acelerador de tendencias y la guerra ruso ucraniana en la turbación de identidades”, *Revista CUPEA-Cuaderno de Política Exterior Argentina* n°135.
- GIULIANO, P. (2022): “Amorim: un eventual gobierno de Lula respaldará el ingreso de Argentina a los BRICS”, *Telam* (27/10/2022). Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202210/609116-gobierno-lula-apoyo-argentina-brics.html>.
- HURTADO, J. (2022): “Comercio entre América Latina y China crece sin precedentes, expertos piden ‘cautela’” (19/02/2022), *Agencia France24*, sección Economía. Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20220219-china-america-latina-comercio-economia>
- INFOBAE (2023) “Dilma Rousseff será la presidenta del Banco de Desarrollo del BRICS”, Buenos Aires (11/02/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/02/11/dilma-rousseff-sera-la-presidenta-del-banco-de-desarrollo-del-brics/>.
- JOINT STATEMENT FOLLOWING THE MEETING BETWEEN PRESIDENT BIDEN AND PRESIDENT LULA (10/02/2023). Disponible en: <https://br.usembassy.gov/joint-statement-following-the-meeting-between-president-biden-and-president-lula/>.
- LECHINI, G. y DUSSORT, M. N. (2020): “Le relazioni dell’America Latina con la Cina e l’India: verso nuovi orizzonti”, en R. NOCCERA y P. WULZER (eds.): *L’America Latina nella politica internazionale Dalla fine del sistema bipolare alla crisi dell’ordine liberale*, Roma, Carocci editore S.p.A. pp. 145-168
- ONU NOTICIAS (2022): “El Consejo de Seguridad se reúne de urgencia para votar una resolución sobre Ucrania” (27/02/2022). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/02/1504672>.
- OVIEDO, E. D. (2018): “América Latina: ¿Extensión natural de la Ruta de la Seda?”, *Revista Comercio Exterior*, Bancomext. Disponible en:

- <https://www.revistacomercioexterior.com/america-latina-extension-natural-de-la-ruta-de-la-seda>.
- PANDEY, V. y FRASER, S. (2023): “India G20: Bitter divisions over Ukraine war mar talks”, *BBC News* (02/03/2023). Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-64796718>.
- PAYBARAH, A. y WHALEN, J. (2023): “After warnings, no evidence China is supplying arms to Russia, U.S. officials say”, *The Washington Post* (26/02/2023). Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/02/26/russia-ukraine-china-arms/>.
- PENG, P. (2022): “Great power conflict fuels BRICS expansion push”, *The Diplomat* (13/07/2022). Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/07/great-power-conflict-fuels-brics-expansion-push/>.
- PICHEL, M. (2020): “La era Putin en América Latina: cuáles son los objetivos estratégicos de Rusia en la región”, *BBC News Mundo* (02/07/2020). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53219910>.
- RIGGIROZZI, p. (2012): “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”, *New Political Economy*, 17 (4), pp. 421-443.
- SADER, E. (2022): “América latina, los Brics y el siglo XXI”, *Página 12*, Buenos Aires (22/02/2022). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/402995-america-latina-los-brics-y-elsiglo-xxi>.
- SANAHUJA, J. A. (2022): “América Latina: una región ausente en un orden internacional en crisis”, en SANAHUJA, J. A y STEFANONI, P. (eds.): *América Latina: transiciones ¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020): “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 126, pp. 41-63. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41
- SHEPHERD, C. y CHIANG, V. (2023): “Un año después, China culpa a la “hegemonía” estadounidense -y no a Rusia- de la guerra en Ucrania”, *Infobae*, Buenos Aires (22/02/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/wapo/2023/02/22/un-ano-despues-china-culpa-a-la-hegemonia-estadounidense-y-no-a-rusia-de-la-guerra-en-ucrania/>.
- STENT, A. (2022): “The West vs. the Rest”, *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/05>



/02/ukraine-russia-war-unvotecomdemn-global-response.

<https://www.df.cl/opinion/columnistas/df-conexion-a-china-la-neutralidad-sesgada-de-beijing>.

SWISS INFO (2022): “Sudáfrica defiende su abstención en la condena de la ONU a la invasión rusa”, Ginebra (07/03/2022).

UN NEWS (2023): “UN General Assembly calls for immediate end to war in Ukraine” (23/02/2023). Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133847>.

US DEPARTMENT OF STATE (2022): People’s Republic of China Efforts to Amplify the Kremlin’s Voice on Ukraine, Washington (02/05/2022). Disponible en: <https://www.state.gov/disarming-disinformation/prc-efforts-to-amplify-the-kremlins-voice-on-ukraine/>.

VADELL, J. (2018): “El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación ‘Sur-Sur’”, *Carta Internacional*, XIII.1, pp. 6-37. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v13n1.2018.733>.

VIDAL LIY, M. (2022): “China cree ‘preocupante’ la situación en Ucrania y ofrece “contribuir” al diálogo para el cese de la guerra”, *El País*, internacional, Madrid.

WERNER WILDNER, P. (2022): “La neutralidad sesgada de Beijing”, *diario Financiero*, Santiago de Chile.



Fundación Carolina, marzo 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

https://doi.org/10.33960/AC_04.2023

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-
NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Inter-
nacional (CC BY-NC-ND 4.0)