



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

07/09/2023

Internacional

BRICS y los desafíos para Chile

10/08/2023

Sustentabilidad

Implementación de los
instrumentos de gestión
consagrados en la Ley
N°21.455: Ley de Marco de
Cambio Climático (Parte 2)

08/08/2023

Sustentabilidad

Implementación de los
instrumentos de gestión
consagrados en la Ley
N°21.455: Ley de Marco de
Cambio Climático (Parte 1)

03/08/2023

Política

A 40 años de la Alianza
Democrática

02/08/2023

Política

Discurso en el encuentro "40
años de la Alianza
Democrática"

01/08/2023

Política

Discurso en el encuentro "40
años de la Alianza
Democrática"

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1454

Internacional

07/09/2023

BRICS y los desafíos para Chile

Rodrigo Muñoz Baeza¹

"Lo que viene: Sur Global en una vereda, Occidente liberal en la otra. Eso nos convoca a ser hábiles, oportunos y sólidos en jugar en la realidad del siglo XXI. Chile tiene una capacidad ganada de actuar con eficiencia en el escenario internacional. Es nuestra fuerza y siempre debemos mantenerla activa."

(Ricardo Lagos E., agosto de 2023)

I. Introducción

En 2001, el economista de Goldman Sachs, Jim O'Neill, escribió una nota prediciendo la creciente importancia de los mercados emergentes de Brasil, Rusia, India y China -más tarde se añadió Sudáfrica-, acuñando los BRICS como una nueva oportunidad para inversores globales, prediciendo que para 2050 serían las economías dominantes.

En 2009, cuando la crisis financiera arreciaba en EE.UU. y Europa, pasaron de ser un acrónimo periodístico a una asociación y foro pensado desde el centro hacia la periferia. Por estos días, el grupo anunció invitaciones para ampliar su extensión a seis nuevos miembros: Irán, Arabia Saudita, Egipto, Etiopía, Argentina y Emiratos Árabes Unidos, teniendo una treintena más en fila.

No es misterio que este grupo se plantea desde la antípoda al G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) y se posiciona para disputarle el poder político y económico, mediante lógicas más permisivas en esos ámbitos. Esto va en línea con lo que expresó el secretario general de la ONU, António Guterres, donde explicó que "[l]a gobernanza global debe representar el poder y las relaciones económicas actuales, no las de 1945"², de manera de empujar las reformas a las instituciones creadas post Segunda Guerra Mundial, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial.

Esto pareciera originar un núcleo fuerte que da soporte a una agenda con países de África, Asia, Medio Oriente y América Latina, con prioridades distintas del Occidente liberal, expresando un desorden propio de un mundo en tránsito hacia lo multipolar, donde puede que Estados Unidos sea predominante, pero en que la geopolítica está tomando rumbos cambiantes con la mayor autonomía de actores como China.

¹ Abogado de la Universidad de Chile y analista internacional.

² <https://news.un.org/es/story/2023/08/1523587>

Esto pareciera originar un núcleo fuerte que da soporte a una agenda con países de África, Asia, Medio Oriente y América Latina, con prioridades distintas del Occidente liberal, expresando un desorden propio de un mundo en tránsito hacia lo multipolar, donde puede que Estados Unidos sea predominante, pero en que la geopolítica está tomando rumbos cambiantes con la mayor autonomía de actores como China.

Respecto de esto, hemos visto distintas apreciaciones, marcadas por los intereses. Por un lado, este paso de BRICS fue considerado como "histórico" por el primer ministro chino Xi Jinping³, poniendo el horizonte en el comienzo de una reconfiguración de los poderes del mundo y la consolidación internacional de un sur global, como señaló el presidente Lula⁴. Hay que tener en cuenta que los cinco países originales representan cerca del 32% del PIB mundial y suman una población de 3.250 millones de personas, lo que verá ampliado en enero de 2024.

Por otro, hay una mirada más escéptica desde EE.UU. y Unión Europea. El mismo O'Neill mencionó que "No creo que [los BRICS] hayan logrado realmente mucho en sus primeros 14 años como entidad política"⁵. En Washington, el Consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, le rebajó la importancia: "se trata de un grupo muy diverso de países... con diferentes puntos de vista sobre cuestiones críticas"⁶.

En ese sentido, los miembros actuales y futuros de BRICS quieren más protagonismo y poder a costa de la hegemonía del Occidente liberal, aunque esto no significa lo mismo para todos. Entonces, cabe de cajón preguntarse ¿qué busca y qué quiere representar BRICS?

II. ¿Hay un propósito común más allá del simbolismo?

El grupo original ya reúne algunas de las economías emergentes más dinámicas, sin embargo, no podemos dejar de lado que no están compenetrados en muchos temas.

Primero, India y China tienen intereses geopolíticos contrapuestos -que han llevado a la primera a buscar alianzas con EE.UU y UE- y rara vez se ponen de acuerdo en Naciones Unidas. Hay disputas fronterizas que se arrastran hace años, tienen una creciente rivalidad económica y se está configurando un panorama de seguridad en el sudeste asiático que tiene aspectos estratégicos relevantes.

Segundo, Sudáfrica y Rusia tienen diferencias vivas por la guerra en Ucrania, ante el anuncio del primer país de activar la obligación de ejecutar la orden de arresto internacional emitida por el Tribunal Penal Internacional contra el mandatario ruso, Vladimir Putin, si es que ponía un pie en la cita de Johannesburgo.

Junto con esto, se refleja que hay pocas propuestas políticas concretas entre quienes lo integran que los unan: este no es un acuerdo para favorecer el comercio como el ASEAN, ni un bloque transnacional de moneda común como la UE, ni es una alianza militar como la OTAN. Tampoco existe un acuerdo intergubernamental sobre temas como el cambio climático, el terrorismo o la migración.

³ https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202308/t20230824_11132412.html

⁴ <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/lula-sobre-brics-201crenazco-en-la-politica-y-en-la-esperanza201d>

⁵ <https://www.infobae.com/economia/2023/08/28/el-padre-intelectual-de-los-brics-dijo-que-nunca-consiguieron-nada-y-que-la-idea-de-una-moneda-comun-del-bloque-es-ridicula/>

⁶ <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230829-la-expansi%C3%B3n-de-los-brics-un-llamado-de-atenci%C3%B3n-para-eeuu>

Un botón adicional es que la declaración conjunta de la organización, BRICS+ (como se denominará ahora la organización) prometió una “cooperación multilateral” para garantizar “una transición justa, asequible y sostenible hacia una economía baja en carbono y en emisiones”. El problema es que la inclusión de Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos en la lista de nuevos miembros no se condice con esas palabras, dado que la organización abarcará el 45% de la producción mundial de petróleo.

Lo que sí hermana a estos países es que tienen grandes cantidades de población y extensión de territorios, lo que les da importantes dimensiones económicas y acceso a recursos naturales estratégicos, traspasado a potentes cifras de crecimiento de sus PIB durante las últimas décadas y participación en el comercio mundial -aunque, salvo India, en los años 20’ esto ha ido decayendo-.

Además, BRICS fue considerado como un paradigma de la cooperación sur-sur, teniendo como resultado más concreto el desarrollo del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) en Shanghai y la búsqueda de limitar la dependencia del dólar -aunque los resultados, hasta ahora, son modestos-. Ciertamente ganaron visibilidad como polo alternativo, acogiendo Mundiales de Fútbol y Juegos Olímpicos, pero sin alcanzar una cohesión compacta.

Esto se ve manifestado en los criterios de elección y la velocidad para incorporar nuevos miembros que se sostuvieron en la Cumbre. Más allá de querer ser parte del club, ellos no fueron claros y no se vislumbran características comunes: predominantemente de Medio Oriente y África, no es requisito seguir principios democráticos ni tener políticas económicas exitosas.

Esto exteriorizó que China y Rusia tienen más voz en la elección de países que India o Brasil -que fueron más reticentes para no diluir su participación-, lo que lleva a lógicas de poder similares a las que ejerce Occidente.

Se puede hipotetizar que candidatos más apropiados, como México, Corea del Sur o Indonesia, están esperando un momento más oportuno antes de ser vistos como parte de lo que algunos consideran una alianza anti-occidental, una reputación aumentada por la inclusión de Irán como nuevo miembro. Otros, como Argelia, Vietnam y Nigeria, sorprendieron por su separación.

De la misma manera, la añadidura de Argentina al grupo, con una economía hecha trizas, queda como algo disonante. Mezclarlo con Irán, cuando el atentado a AMIA aún tiene pendiente la captura de agentes iraníes, es algo peligroso; tanto como la invitación simultánea a Irán y Arabia Saudita, que recién retomaron relaciones diplomáticas a instancias de China en marzo del presente año.

Ahora, la vara para medir la efectividad de BRICS+ será el nivel de coordinación de estos países para lograr defender posturas comunes y trasladar su agenda a los foros políticos y económicos más relevantes. Si se transforma en un mensaje para Occidente liberal, se consolida como un espacio para países divergentes del liderazgo de EE.UU. y UE, y se genera una ampliación de la cooperación sur-sur, entonces podríamos hablar de éxito en la misión. Mucha de la atención puesta en este hito se ha centrado en si se logra conformar una nueva especie de movimiento de países no alineados, si se generara un contrapeso a Occidente liberal o la lucha interna que se puede estar dando, pero creemos que son todos temas muy incipientes para poder determinar si un giro como el de este mes va a llevar a cambios sustantivos.

III. El rol de China en BRICS

No obstante la visión negativa ofrecida en el punto anterior, no hay que olvidar que la creciente rivalidad entre Washington y Pekín ha generado nueva energía a BRICS, así como los vacíos que ha dejado EE.UU. en otrora regiones de su influencia, como América Latina, África o Medio Oriente, han sido aprovechados por China. Esto se corresponde con lo que señala el Libro Blanco del Desarrollo Pacífico de China⁷, en relación con ejecutar una estrategia de apertura sobre la base del beneficio mutuo, aprovechando todo tipo de condiciones favorables proporcionadas por la globalización y la cooperación económica regional.

Esto ha ido a la par, por parte de China, en el desarrollo de la amistad sobre la base de los cinco principios de coexistencia pacífica, reforzando la unidad con los países en vías de desarrollo mediante la asistencia, inversiones y otras formas, de manera de hacer realidad el crecimiento autónomo, salvaguardando los derechos e intereses legítimos de cada país.

Podemos ver que estos principios que sustentan tanto el diálogo como el procedimiento multilateral enuncian una concepción diferente a lo que caracteriza la cooperación norte-sur, particularmente con la rigidez de los planteamientos condicionados del Consenso de Washington. Como tal, la renovación en el enfoque da una mayor flexibilidad a regiones en vías de desarrollo que lo que ofrece EE.UU. o UE.

Por ello, en un período como el de la década de 2010, en que existió un cuestionamiento al liberalismo económico, a las consecuencias de la globalización, a las formas de relacionamiento hegemónicos norte/sur, va tomando forma BRICS como referente. Paralelamente, el desgaste que se fue generando en dimensiones espacio-temporales respecto de lo local/nacional, regional/global y relacional, particularmente con Estados Unidos, melló la posibilidad de construcción de nuevos acuerdos.

Este último factor, el relacional, debemos relevarlo, dado que fue explotado inteligentemente por China para socavar las bases de las redes de poder de Washington. Basado en dicha teoría⁸, como en el *soft power*⁹, las iniciativas internacionales chinas facilitaron tanto la proyección de su poder como la difusión de ideas y prácticas en el sur global, mediante la tesis de la cooperación para el desarrollo para la transformación estructural¹⁰, en particular en regiones afectadas por un déficit estructural de infraestructura pública.

BRICS, tal como el Acuerdo de Reservas y Contingencias (NDB-ARC), el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) y la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda (BRI) son parte de los intentos por tejer una compleja red de vínculos entre China y regiones periféricas del globo, las que han abierto un espacio de cooperación a varios niveles que permitió la proyección del comentado poder blando chino, a pesar de ser una construcción más bien retórica-comunicacional, como señala Serrano-Moreno¹¹.

Entonces, como tal, para China, BRICS es una plataforma para el juego global que es útil a sus intereses, en cuyo interior es difícil visualizar un contrapeso claro -salvo, inicialmente, por India-. De las cinco

⁷ CHINA (2011). "White Paper on China's Peaceful Development". Link: <https://bit.ly/3CGVOy5>

⁸ Qin, Yeqing (2016). "A Relational Theory of World Politics". En: International Studies Review, vol. 18, pp. 33-47.

⁹ Nye, Joseph (2004). "Soft power: the means to success in world politics". Public Affairs (1st ed.).

¹⁰ Lin, Justin; Wang, Yan (2017). "Development Beyond Aid". En: Project Syndicate. Link: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-development-patient-capital-by-justin-yifu-lin-and-yan-wang-2-2017-05?barrier=accessreg>

¹¹ Serrano-Moreno, Juan (2021). "La retórica de la conectividad de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en América Latina". Centro de Estudios Internacionales UC-Fundación Konrad-Adenauer, pp. 151-173.

economías emergentes que generaban expectativas en el mercado a inicios del milenio, solo China ha logrado una expansión significativa luego de casi 25 años, tanto en términos económicos como políticos.

De hecho, según datos de UNCTAD, China es el primer socio comercial de cinco de los BRICS+ (Arabia Saudita, Brasil, Irán, Rusia y Sudáfrica) y el segundo de otros tres (Argentina, Emiratos Árabes Unidos e India). A China se exportan productos agrícolas (Argentina, Brasil) y energéticos (Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Rusia), metales preciosos (Emiratos Árabes Unidos y Sudáfrica). Además, también se comercializan productos para la manufactura con plásticos (Irán) o servicios de telecomunicaciones (India), de modo que China pueda ser el primer productor y exportador mundial de productos de consumo y manufacturas que el mundo, en general, y sus socios BRICS+, en particular, necesitan.

Por tanto, esta óptica sobre el sistema multilateral y el libre comercio, como señala Olivie¹², implica una lógica de un sur radial más que global, con China en el centro por sus capacidades productivas y exportadoras mayores que el resto de sus socios.

IV. ¿Y Chile?

Es en medio de ese escenario donde cabe poner atención a las decisiones de la XV Cumbre de BRICS y sus derivaciones para Chile. Hasta el momento, nuestro país no figura entre los interesados y no es una prioridad en materia de política exterior, pero es posible que se generen reacciones en América del Sur como internas.

Por ello, en primer lugar, empero que parece una derrota para Brasil la ampliación del grupo BRICS, tuvieron una victoria simbólica al señalar, en la declaración final, que se promoverá una reforma general de la Carta de Naciones Unidas, recomendando un rol más relevante para Brasil, India y Sudáfrica en el Consejo de Seguridad. Es un viejo anhelo brasileño ese reconocimiento, pero choca con las propuestas de inicio de milenio con Argentina y México, de rotar un eventual asiento permanente.

Luego, el ingreso de Argentina, un vecino, a la organización, podemos juzgarlo en directa relación con el salvataje financiero de su economía. Los préstamos de yuanes al gobierno de Alberto Fernández, para el pago de importaciones a China y del crédito con el FMI, necesitaba de un segundo paso con la autorización para comprar reales en el mercado de Londres con esa moneda. Todo esto fueron gestiones del presidente Lula, de manera que Brasil cobrará a Argentina con la aceptación de la hegemonía de los primeros sobre la región.

En segundo lugar, hoy la conformación de BRICS+ no es cómoda para Chile, siendo un lugar de socialización para regímenes opacos, que padecen un aislamiento político derivado de sanciones internacionales o crisis económicas graves. Es cuestionable la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos de algunos de sus miembros -un principio elemental de nuestra política exterior-, así como lograr tener una evaluación positiva para Chile de sumarse a la pugna política con Occidente liberal -teniendo en cuenta las buenas relaciones con EE.UU. y UE-.

¹² Olivie, Iliana (2023). "Los nuevos BRICS, ¿un Sur radial con China en el centro?". El País, España. Link: <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2023-08-30/los-nuevos-brics-un-sur-radial-con-china-en-el-centro.html?outputType=amp>

Sin embargo, como lo señaló el ex Presidente Lagos “[s]i por nuestra economía y niveles de desarrollo también se nos puede considerar parte del Sur Global, lo que Chile posee es una experiencia fuerte en buscar las interacciones con diversas economías y geografías”. En ese sentido, debemos ser hábiles, oportunos y sólidos para ser parte del juego, tal como ocurrió con la participación en APEC -generando el CPTPP-, en Alianza del Pacífico -fortaleciendo la integración regional económica-, o en CELAC -primer mecanismo intergubernamental de América Latina y el Caribe-.

Hay algunos temas, que se identifican en la declaración final, que nos unen con BRICS, tales como la búsqueda de la “desdolarización” del comercio mundial. Que se puedan crear mecanismos de intercambio a partir de una unidad de cuenta de referencia, que favorezcan los intercambios en monedas locales, sin tener que pasar por el dólar, es un punto común del que podemos sacar provecho.

Por ello, debemos navegar entre las corrientes del hiper-occidentalismo y el sinofilismo, dado que el plegamiento (*bandwagoning*) o el contrapeso (*balancing*) no son las únicas estrategias viables para países como el nuestro¹³, sino que también hay intermedios como la cobertura (*hedging*).

Sopesar las oportunidades en un sentido estratégico, más allá de las eventuales ganancias económicas, implica entender BRICS como la plataforma política y diplomática en la que ha devenido. Si ello implica buscar re-equilibrar las relaciones internacionales, y no desestabilizarlas, puede ser algo positivo; o encontrar coincidencias con los países que son parte del Occidente liberal no tradicional, y no el anti-Occidental, puede ser algo positivo; o pretender aportar a la transformación del orden existente, y no rehacerlo, puede ser algo positivo.

¹³ Malacalza, Bernabé y Tokatlian, Juan Gabriel (2023). “La Argentina y el BRICS: ¿oportunismo u oportunidad?”. CENITAL, Argentina. Link: <https://cenital.com/la-argentina-y-el-brics-oportunismo-u-oportunidad/>