

# EL BLOQUE BRICS: ¿INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES EMERGENTES?

## *BRICS: A DEVELOPMENT INSTRUMENT FOR THE EMERGENT COUNTRIES?*

Santiago Eduardo Juncal<sup>1</sup>

Universidad Nacional de General Sarmiento y

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

*Fecha de recepción: Diciembre de 2017*

*Fecha de aceptación definitiva: Mayo de 2018*

### **Resumen**

La aparición del BRICS generó interrogantes acerca del potencial de sus miembros para cooperar en pos de reformar el orden internacional vigente. El artículo analiza la naturaleza y alcance de los posicionamientos e iniciativas del BRICS en pos de contribuir al desarrollo de los países emergentes en la actual coyuntura de la división internacional del trabajo y el sistema internacional de estados. Para ello, se estudian los reclamos del bloque a los países desarrollados para generar cambios en el orden internacional, el despliegue de sus iniciativas conjuntas y la pretendida representación política de los países en desarrollo. El trabajo concluye que la retórica de Cooperación Sur-Sur no se materializa en las políticas exteriores de los BRICS. Por el contrario, las relaciones establecidas por el bloque terminan reproduciendo las asimetrías existentes con el resto de los países en desarrollo, a partir de iniciativas que buscan fomentar la internacionalización de sus capitales individuales y regular su competencia.

**Palabras clave:** *Cooperación internacional; BRICS; división internacional del trabajo; sistema internacional de estados*

### **Abstract**

The emergence of BRICS generated questions about the capabilities of its members to cooperate in order to change the international order. The article analyses the nature and significance of the bloc's initiatives and statements in order to contribute to the development of the emergent countries in the present situation in which international division of labour and inter-state system unfolds. With that aim, we study the bloc's demands to developed countries to produce changes in the international order, the launch of its joint initiatives and the pretended political representation of developing countries. The article concludes that South-South Cooperation rhetoric does not materialize in the BRICS foreign policies. On the contrary, the relations established by the bloc end up reproducing the current asymmetries with the rest of developing countries, based on initiatives which are oriented to foster and regulate the internationalization of BRICS' individual capitals.

**Keywords:** *International cooperation; BRICS; international division of labor; international state system*

JEL: F02, F55, O19

<sup>1</sup> [sjuncal@gmail.com](mailto:sjuncal@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

La aparición del BRIC en el año 2009 trajo consigo una serie de interrogantes acerca del verdadero potencial económico y político de sus países integrantes para actuar en forma conjunta en pos de reformar el orden internacional vigente<sup>2</sup>. Concretamente, los miembros del bloque detentan más diferencias y asimetrías que denominadores comunes entre sí. Al margen de la importancia estratégica de pasar a contar con una pata africana, la posterior incorporación de la República de Sudáfrica (y el consiguiente cambio de sigla del bloque de BRIC a BRICS<sup>3</sup>) no hizo más que incrementar la heterogeneidad y justificar la incertidumbre acerca de las posibilidades futuras de coordinación internacional entre estados nacionales tan diversos<sup>4</sup>.

En este marco, desde su primera cumbre de jefes de Estado el bloque ha desplegado una serie de planteos e iniciativas que podrían agruparse analíticamente en tres ejes articuladores. El primero de ellos es el reclamo a los países desarrollados para que reconozcan los cambios en la economía internacional cediendo mayor peso político a las potencias emergentes. El segundo ha sido el despliegue de iniciativas conjuntas de distinto tipo, que han ido nutriendo el contenido de los sucesivos encuentros anuales. Un tercer y último elemento reside en la representación política que los BRICS han apuntado a ejercer sobre el conjunto de los países en desarrollo. Como se verá, estas tres dimensiones están interrelacionadas y atravesadas por diversas cuestiones vinculadas a la cooperación y al desarrollo económico, a las que nos abocaremos con especial énfasis en nuestro trabajo.

En efecto, el objetivo del artículo radica en analizar la naturaleza y alcance de los posicionamientos e iniciativas del BRICS en términos de su potencial político y económico para contribuir al desarrollo de los países emergentes. Tomando como punto de partida las formas en que se manifiesta y despliega la acumulación de capital a escala global, se apuntará a caracterizar estas iniciativas no sólo a partir de las propias contradicciones internas del bloque, sino también de las relaciones contradictorias que lo vinculan con los países desarrollados, por un lado, y con el resto de los países en desarrollo, por otro. Sobre la base de esta caracterización, se estará en condiciones de efectuar un análisis acerca del verdadero potencial del BRICS como dispositivo interestatal para motorizar el desarrollo conjunto de los países menos desarrollados, fundamentalmente a partir de la llamada lógica de Cooperación Sur-Sur<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Luego de varias reuniones entre cancilleres y ministros de hacienda que se sucedieron desde 2006, la primera cumbre oficial del BRIC al más alto nivel político tuvo lugar en Ekaterimburgo, Rusia, en junio de 2009, menos de un año después del estallido de la crisis económica internacional. Allí asistieron los jefes de gobierno de China, India y Brasil, además de Dimitri Medvedev, el presidente del país anfitrión. De esa manera, la sigla BRIC (creada en 2001) dejó de ser un simple agrupamiento nominal de grandes mercados emergentes para pasar a convertirse en un bloque de estados nacionales que llevan a cabo cumbres anuales con sede rotativa. Actualmente, los BRICS (todos países miembros del G20) representan en conjunto el 26,4% de la superficie terrestre, el 42,5% de la población y el 22,5% del PIB a nivel mundial.

<sup>3</sup> Por acuerdo de los cuatro BRIC, Sudáfrica se incorporó al bloque en diciembre de 2010 y su primera participación fue en la tercera cumbre llevada a cabo en Sanya, China, en abril de 2011. Allí asistió Jacob Zuma, en ese entonces presidente del país africano, quien ya había comparecido en calidad de invitado en la segunda cumbre del bloque llevada a cabo en Brasil un año antes.

<sup>4</sup> Además de pertenecer a cuatro continentes y provenir de historias y civilizaciones diferentes, las asimetrías económicas entre los cinco miembros del bloque son muy significativas. En 2016, China representaba dos tercios del PIB y de los flujos de comercio internacional del bloque, casi tres cuartas partes de sus reservas (72,9%), más de la mitad de la inversión extranjera directa recibida (52%) y más de cuatro quintas partes de los flujos de inversión emitidos al exterior (83,3%). En el otro extremo, Sudáfrica representaba menos del 3% del total del bloque en cualquiera de estas variables y Rusia no alcanzaba a superar el 10% en ninguna de ellas (estos datos se encuentran disponibles en <https://data.worldbank.org/>). Ni siquiera el pasado colonial es un rasgo común en el bloque, ya que Rusia no comparte esa cualidad con el resto de los miembros.

<sup>5</sup> El espíritu de la idea de Cooperación Sur-Sur tiene antecedentes en la Conferencia de Bandung (1955) y en el posterior establecimiento del Movimiento de Países No Alineados (1961). En 1974, se creó la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) –que opera dentro del ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se encarga de promover la cooperación técnica entre países en desarrollo–, la cual define a esta modalidad de cooperación como un "marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico" en el que se "comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos" (<https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>). El despegue de los flujos comerciales y de inversión entre varios países en desarrollo revitalizó el concepto durante la primera década del presente siglo y los miembros del BRICS se apropiaron en buena medida de alguna de sus implicancias para incorporarlas en la retórica de sus respectivas políticas exteriores y de la estrategia del bloque en su conjunto.

Para la realización del artículo se procederá de la siguiente manera. Se expondrán en primer término las dimensiones constitutivas del proceso de acumulación capitalista a escala global (nueva división internacional del trabajo y sistema internacional de estados) y una breve caracterización de la actual coyuntura. Se apuntará luego a analizar las principales iniciativas del bloque, contemplando siempre el desenvolvimiento de las relaciones entre sus miembros y con terceros países. Finalmente se trazarán las conclusiones del trabajo, que girarán en torno al intento de despejar el interrogante que da nombre al mismo y a las perspectivas que se derivan de su posible respuesta.

## **ESCENARIO GENERAL**

A los fines de comprender la naturaleza y alcance de la cooperación internacional para el desarrollo emanada desde los BRICS, debemos realizar primero una breve caracterización de la estructura mundial en la que surge el bloque.

El proceso de globalización que ha desplegado el modo de producción capitalista desde la década de 1970 puede estudiarse a la luz de dos de sus dimensiones constitutivas. La primera de ellas es la transformación que se ha verificado en la división internacional del trabajo entre los distintos espacios nacionales y su correlato a nivel sub-nacional. En la actualidad y luego de una persistente tendencia a la segmentación y dispersión de los procesos productivos a escala global, las economías desarrolladas (EE. UU., Europa Occidental) son aquellas que han generado, reproducido y retenido en sus territorios las capacidades de innovación, diseño y comercialización de bienes y servicios (Dicken 2003, Altenburg *et al.* 2008). Estos países se vinculan a partir de flujos de comercio, inversión y migración con aquellos de menor desarrollo relativo, los cuales detentan capacidades de reproducción de dichos bienes y servicios a partir de las cuales establecen una conexión de forma subordinada a los primeros. En el marco de esos flujos y apoyándose en estas capacidades, en algunos de estos espacios nacionales (como China e India) se han generando procesos de aprendizaje tecnológico y productivo que les permitieron desarrollar capacidades de innovación y diseño en forma parcial, por lo que tienden a reposicionarse favorablemente en la jerarquía económica internacional.

Interrelacionada a la primera, la segunda dimensión de análisis es la evolución del sistema internacional de Estados. Como señala von Braunmühl (2017), así como "el mercado mundial está organizado en la forma de muchas economías nacionales como sus componentes integrales", paralelamente debe destacarse que "un sistema internacional no es la suma de muchos estados; al contrario, el sistema internacional está integrado por muchos estados nacionales" (von Braunmühl 2017: 700). En las últimas décadas, tras la bipolaridad de la Guerra Fría y el breve "momento unipolar" que le siguió, se fue configurando un sistema internacional en el que la primacía política, militar, financiera y económica de EE.UU. se vio parcialmente atenuada por el despegue de ciertas potencias emergentes. El notable crecimiento económico de China e India y la constitución de espacios de fortalecimiento y proyección de poder político junto a otras naciones contribuyeron a generar una creciente multipolaridad en las relaciones entre estados nacionales. Así, si bien el liderazgo científico-tecnológico, el rol del dólar como moneda de reserva internacional y el despliegue global de las capacidades militares de EE.UU. siguen confiriendo a este país el carácter de única superpotencia planetaria, es innegable que esta cualidad se ha visto progresivamente erosionada por la adquisición de capacidades de otros estados.

En este marco, la actual coyuntura revela que la economía mundial no ha podido llevar a cabo un despegue sostenido tras la crisis económica y financiera de 2007-2008. Más allá de diagnósticos recientes que indican una aceleración del crecimiento sincronizada a nivel global<sup>6</sup>, lo cierto es que desde 2009 en adelante la evolución de la economía mundial ha mostrado un crecimiento raquítico e inferior a los promedios

<sup>6</sup> Véanse The Economist (2017) y Obstfeld (2017).

históricos (Bach 2016). A esto se suma el agotamiento de los efectos más auspiciosos de la revolución electrónico-informática y la ausencia de su remplazo por una nueva constelación de innovaciones que dé cauce a una revitalización de las fuerzas productivas globales, en el marco de niveles de inversión débiles y una abundancia descomunal de fondos líquidos a escala mundial (Astarita 2017). Ante este panorama, los diversos movimientos políticos que han tenido lugar en los últimos años a escala global (crisis de los bipartidismos europeos, pulsiones proteccionistas, mayor conflictividad en las relaciones EEUU-Rusia y EEUU-China) han emergido en un sistema internacional de Estados crecientemente tensionado e incierto en sus perspectivas.

Consideramos que el surgimiento del bloque BRICS en el año 2009 sólo puede entenderse en este contexto. La relocalización productiva hacia el continente asiático cimentó el vigoroso crecimiento económico de China y de India, que encararon reformas económicas acordes a estos movimientos desde los 1970 y los 1990, respectivamente. A su vez, la mayor demanda de materias primas agrícolas, minerales y energéticas de estos países coadyuvó al crecimiento económico de Brasil, Rusia y Sudáfrica desde principios del actual siglo. En ese marco, cada uno de estos países fue encarando estrategias de fortalecimiento de sus capacidades políticas, diplomáticas y militares para proyectar poder a escala regional y global. En la convergencia de estas iniciativas, aparecen entre otras la creación de la Organización de la Cooperación de Shanghái (OCS)<sup>7</sup> en 2001 y el Foro Trilateral de Diálogo India Brasil Sudáfrica (IBSA)<sup>8</sup> en 2003. El BRICS es la más reciente de estas asociaciones, surgida en plena crisis mundial con epicentro en la economía estadounidense y contenedora desde su inicio de un firme reclamo en pos de reformar las instituciones que brindan sustento al orden internacional vigente. Veamos, entonces, las implicancias del origen del bloque desde su primer cónclave en Ekaterimburgo.

## **NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS INICIATIVAS DEL BRICS**

En este apartado se procederá de la siguiente manera. En primer término, se estudiará la dimensión de las demandas de los BRICS a los países desarrollados en vinculación con el tipo de cooperación propuesto alternativamente por los miembros del bloque. A la luz de ello, se analizarán en una segunda instancia las iniciativas conjuntas del bloque en materia de desarrollo, para luego poner en perspectiva sobre la base de todo lo expuesto el alcance del liderazgo de los BRICS sobre los países de menor desarrollo relativo.

### **Las demandas a los países desarrollados y la cuestión de la cooperación**

Estudiaremos, en primer término, los reclamos del bloque BRICS hacia las economías avanzadas. Los países desarrollados han aparecido como claros destinatarios de los comunicados de las cumbres anuales de jefes de Estado de los BRICS desde el nacimiento mismo del bloque. Dos de los reclamos originales hacia ellos (repetidos luego en sucesivas cumbres) han sido el apoyo a la reforma de las instituciones financieras internacionales para que reflejen los cambios en la economía mundial (mayor voz y representación a las economías emergentes y en desarrollo) y se permita que sus líderes sean elegidos a través de un proceso abierto, transparente y meritocrático; y la propuesta de reforma integral de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a los efectos de hacerla más eficiente en el abordaje de los desafíos y amenazas globales (Juncal 2012). Asimismo, en encuentros posteriores al de Ekaterimburgo también han aparecido otros posicionamientos destinados a modificar distintos aspectos del orden mundial

<sup>7</sup> La Organización de la Cooperación de Shanghái fue creada en junio de 2001 por los gobiernos de China, Kazajstán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, para tratar fundamentalmente asuntos políticos, energéticos y de seguridad entre los miembros. En junio de 2017, India y Pakistán se unieron como miembros plenos de la Organización.

<sup>8</sup> El Foro IBSA fue creado por India, Sudáfrica y Brasil en junio de 2003 en la ciudad de Brasilia. En esa misma ciudad se produjo tres años después la primera cumbre del foro, que reúne a las tres grandes potencias regionales del sur de Asia, África y América, respectivamente. El IBSA tiene como objetivo la cooperación en diferentes áreas (economía, defensa, política) y uno de sus principales productos es IBSAMAR, la iniciativa de ejercicios navales conjuntos llevada a cabo por los miembros del foro desde 2008.

y la economía internacional, como el reclamo por la estabilidad de los precios de las principales divisas, por la sostenibilidad de las políticas fiscales (criticando la política monetaria expansiva y al recrudescimiento del endeudamiento y déficit fiscales de EE.UU. como respuesta a la crisis) y por la regulación de mercados de productos derivados (para reducir las "distorsiones" y "evitar actividades capaces de desestabilizar estos mercados").

Todos estos reclamos son constitutivos del BRICS y dan un margo general a aspectos particulares vinculados con la agenda para la cooperación y el desarrollo. Entre estos elementos, se pueden identificar tres:

- a. *La solicitud a los países desarrollados de que cumplan con sus compromisos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) –equivalente el 0,7% de su PIB<sup>9</sup> y se esfuercen en incrementar la asistencia, el acceso a mercados, la transferencia de tecnología y la condonación de deuda a los países en desarrollo, considerados por los BRICS como los más afectados por la última crisis internacional.*
- b. *La solicitud de que modifiquen no sólo la distribución de cuotas de poder al interior de los organismos multilaterales de crédito, sino también su lógica de funcionamiento. En particular, el comunicado conjunto emitido en la cumbre de Nueva Delhi de 2012 sostiene la necesidad de que el Banco Mundial cambie su naturaleza, para pasar de ser una institución que esencialmente media la "cooperación Norte-Sur" a una que promueva la asociación de iguales en materia de desarrollo y trascienda la dicotomía donante-receptor.*
- c. *El rechazo a las barreras al comercio y la inversión sobre la base del concepto de "economía verde". Los BRICS sostienen que la idea de "economía verde" no debe ser un fin en sí mismo sino un medio más para lograr el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, en un marco de flexibilidad para que los estados nacionales puedan formular políticas teniendo en cuenta sus particularidades. Se busca con esto evitar que las economías avanzadas impongan barreras al comercio o a la inversión con excusas de corte ecológico y preservar a la vez márgenes de libertad para la formulación de políticas productivas de los países en desarrollo.*

Vale la pena profundizar en cada uno de estos reclamos por separado. El seguimiento de la AOD es llevado a cabo por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que forma parte de la red de instituciones de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE). El reclamo por el cumplimiento del porcentaje acordado por los propios 28 miembros del CAD apareció ya en el comunicado de la primera cumbre de los BRICS, en 2009. Y en la actualidad sigue teniendo vigencia, ya que si se consideran los datos de 2015 y 2016, los únicos países desarrollados que cumplieron la meta de desembolsos del 0,7% de su PIB fueron Suecia (1,4% y 0,94%, respectivamente), Noruega (1,05% y 1,11%), Luxemburgo (0,95% y 1%), Dinamarca (0,85% y 0,75%) y Gran Bretaña (0,7% y 0,7%), mientras que Países Bajos la cumplió en 2015 (0,75%) y Alemania en 2016 (0,7%). Los 21 países restantes<sup>10</sup> estuvieron muy lejos de alcanzar guarismos semejantes, destacándose especialmente (por el peso relativo de su economía) el caso de Estados Unidos, cuya ayuda al desarrollo no alcanzó siquiera el 0,2% en ninguno de los dos años considerados (0,17% y 0,18%)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Se denomina Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a los desembolsos de dinero bajo la forma de donaciones o créditos blandos que los gobiernos de los países desarrollados otorgan a los países en desarrollo, con el declarado objetivo de apuntalar su desarrollo económico y social.

<sup>10</sup> Estas naciones son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza y Estados Unidos. De todas ellas (entre las cuales es menester destacar que hay algunas que forman parte de la periferia europea en crisis, como Grecia y Portugal), sólo Finlandia y Suiza superaron el 0,5% en al menos uno de los dos años considerados.

<sup>11</sup> Toda esta información se encuentra disponible en: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf)

En cualquier caso, este reclamo de los BRICS es más una modalidad enunciativa de apoyo político a los países en desarrollo que un pilar fundamental de su política exterior, en la medida en que el bloque cuenta con un nulo margen de maniobra para generar un cambio en las políticas de donaciones de tan diversos países de la OCDE. Más aún, esto se relaciona con el segundo de los posicionamientos frente a los países desarrollados: desde la perspectiva discursiva de los BRICS, la AOD no hace más que replicar la lógica donante-receptor que el bloque pretende superar en el accionar del Banco Mundial y otras instituciones multilaterales de crédito.

Diversos autores ofrecen explicaciones sobre las diferencias planteadas entre los enfoques occidentales tradicionales y el de los BRICS para abordar la cooperación al desarrollo. Uno de ellos es Stuenkel (2015), quien señala que la lógica de las finanzas para el desarrollo de los BRICS se diferencia del CAD de la OCDE al articularse en tres elementos centrales: el principio de los beneficios mutuos, la tendencia a ofrecer financiamiento no dinerario sin condicionalidades políticas explícitas o formales (a veces atada a flujos de inversión extranjera directa) y la focalización en la micro-sustentabilidad de los proyectos individuales (Stuenkel 2015: 112). En contraste, el autor indica que los lineamientos de los miembros de la CAD replican una verticalidad del financiador donde no solamente existen condicionalidades específicas (lo que ha sido la tradición de los organismos multilaterales de crédito), sino también un criterio de ayuda humanitaria y una priorización de la sustentabilidad de la deuda en el largo plazo (Stuenkel 2015: 112).

En sintonía con esto, Chenoy *et al.* (2016) sostienen que en materia de desarrollo internacional los BRICS pretenden reemplazar las relaciones "receptor-donante" por asociaciones de carácter más horizontal e incluso reemplazar el criterio de "ayuda" por el de "cooperación"<sup>12</sup>. Esta reorientación se da en un marco de referencia más general, en el que todos los BRICS (salvo Rusia) pretenden abrir paso a un modelo de Cooperación para el Desarrollo Sur-Sur. Los principios fundacionales de este modelo son la identidad común derivada de una experiencia colonial compartida, las consecuentes luchas anti-coloniales, las estructuras pos-independencia, la brecha tecnológica y el desarrollo desequilibrado con atraso económico relativo (Chenoy 2016: 210). Sobre la base de estos fundamentos, los autores reconocen cinco criterios para la cooperación al desarrollo, que son los siguientes (Chenoy 2016: 211-212):

- a. *Salvaguardar las soberanías*, oponiéndose a la injerencia externa y focalizándose en la autonomía de las naciones para elegir sus propios senderos de desarrollo.
- b. *Beneficios mutuos*. Establecimiento de relaciones horizontales (no caritativas ni asimétricas) que aseguren un sentido de equidad e igualdad entre los socios.
- c. *Cooperación traccionada por la demanda*. Respeto a la formulación de demandas por parte de los socios receptores de fondos, sin imposición de agenda ni de prioridades.
- d. *Autoconfianza basada en la propia experiencia de desarrollo de cada país*.
- e. *Prevalencia del poder blando y pragmatismo* para poder influir en la escena política internacional.

Como se ve, los puntos a) y b) reproducen lo ya expuesto en el análisis de Stuenkel. Por su parte, la cuestión de respetar las autonomías (punto a) está nítidamente vinculada a la autoconfianza en la propia experiencia (punto d) y al hecho de propender a que la formulación de las demandas de cooperación emane de los socios receptores (punto c), quedando la evaluación y la determinación de las garantías de

<sup>12</sup> Sin perjuicio de lo planteado por estos autores sobre las diferencias entre las políticas del BRICS y los países desarrollados, debe subrayarse algo que éstos omiten. En la Declaración de París firmada en 2005 por más de cien países (desarrollados y en desarrollo), los gobiernos de las economías más avanzadas del mundo cambiaron parcialmente su retórica hacia una idea de "donantes" y "socios" (en lugar de "receptores") y han enfatizado la necesidad de que los países "donantes" se alineen a las iniciativas de los "socios", quienes son los que deben ejercer el liderazgo elaborando e implementando sus propias estrategias de desarrollo (la Declaración de París se encuentra disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>). En cualquier caso, resulta evidente que este cambio de discurso no ha alcanzado para que los BRICS dejen de marcar sus diferencias con las políticas de ayuda internacional de los países desarrollados.

los fondos en manos de los socios aportantes. Asimismo, la priorización del poder blando (punto e) podría ser considerada más un denominador común general de los puntos previos que un criterio adicional en sí mismo, en la medida en que aquellos incluyen implícitamente el respeto por los márgenes de acción de los estados receptores de la cooperación, un relacionamiento armónico y, en ese contexto, la ausencia de poder duro en la influencia recíproca entre las naciones involucradas en este tipo de cooperación.

Pero al margen de la coherencia interna que se pueda apreciar entre los criterios expuestos, es menester analizar qué grado de incidencia tienen estos lineamientos de política en la práctica. En ese sentido, el primer punto crítico que se aprecia en el planteo de la Cooperación Sur-Sur es el de su caracterización unilateral de las relaciones existentes entre estados nacionales. Concretamente, la idea de los beneficios mutuos y de igualdad y equidad en las relaciones deja de lado la dimensión conflictiva que también atraviesa necesariamente las relaciones entre naciones en el despliegue de la acumulación capitalista global. Como indica Burnham (1995: 108),

"Las contradicciones de las relaciones del capital [...] aseguran que lejos de un acomodamiento y un desarrollo parejo, como norma las relaciones interestatales se caracterizan más bien por el conflicto y la colaboración, en la medida en que los Estados nacionales luchan para mediar las consecuencias de la contradicción Estado/mercado".

La dualidad conflicto-cooperación en la dinámica de relaciones entre estados capitalistas (siendo la forma-estado un modo de existencia de las relaciones sociales de producción capitalistas) no es ni puede ser erosionada por el hecho de que las naciones que se vinculan sean específicamente "países en desarrollo" o del "sur global", más allá de las diferencias de producto interno bruto o del poder relativo de los estados en cuestión en el sistema internacional.

En concreto, se acumulan numerosos ejemplos que refutan no sólo la lógica de beneficios mutuos de las relaciones entre los BRICS y el resto de los países en desarrollo, sino también la pretendida iniciativa de éstos para formular sus demandas y la ausencia de injerencia de los integrantes del bloque en las soberanías nacionales de terceros estados. En líneas generales, se observa que las relaciones económicas y políticas que unen a los BRICS con el resto de los países en desarrollo operan dentro de diferentes tipos de lógicas y con distintos niveles de asimetría entre las partes. El caso más extremo de esta heterogeneidad es el de China, que ha incrementado sensiblemente sus relaciones comerciales, financieras y de inversión con los países africanos y latinoamericanos en las últimas décadas.

En cuanto a las relaciones comerciales, el patrón asimétrico se aprecia en la composición de los flujos de bienes en los que China vende productos manufacturados y sus socios se convierten en abastecedores de unos pocos productos de origen primario y sus derivados, alimentando buena parte de las necesidades del crecimiento chino. En ese marco y como indica Slipak (2014) para el caso de los países de América Latina, "China ha desplegado una estrategia de negociación bilateral con cada país que acentúa el carácter asimétrico de las relaciones" (Slipak 2014: 109), en un contexto en el que los bloques de la Unasur y el Mercosur no se han planteado la posibilidad de posicionarse de forma conjunta para negociar los términos de sus relaciones económicas y políticas ante la potencia emergente asiática. Así, el relacionamiento con China muestra una pasividad compartida por el conjunto de los países de la región<sup>13</sup>, que tiende a reproducir los beneficios obtenidos por la segunda economía del mundo.

En efecto, la necesidad de China de asegurarse el abastecimiento de recursos naturales y energéticos es un objetivo central de su política exterior (Klare 2012). En ese sentido, la estrategia del país asiático

<sup>13</sup> Nuevamente siguiendo a Slipak (2014), "tanto los gobiernos que muestran continuidades con el Consenso de Washington como aquellos que desde lo discursivo, lo político y lo productivo rompen con él, aceptan por igual una inserción en el sistema de producción y acumulación global como proveedores de productos básicos con bajo contenido de valor agregado, aprovechando sus elevados precios internacionales" (112).

no muestra diferencias con el tradicional accionar desplegado por los países desarrollados. Como lo indica el propio Klare *op cit*, "siguiendo el camino trazado desde hace mucho tiempo por los occidentales" las iniciativas del gobierno chino para asegurarse la continuidad de estos recursos vitales fueron

"diversificar sus fuentes de aprovisionamiento, desarrollar relaciones políticas con sus principales proveedores y adquirir participaciones en los yacimientos de minerales e hidrocarburos" (Klare 2012: 51)

para lo cual orientó a todas las fuerzas de su aparato de Estado (bancos, empresas, cuerpo diplomático y ejército). El análisis de Klare trasciende el foco en América Latina y brinda también numerosos ejemplos de los lazos que unen a China con diferentes países africanos<sup>14</sup>. Así, resulta evidente que los proyectos de inversión en el exterior y acuerdos comerciales que realiza China se establecen no a partir de meras iniciativas de sus pares, sino como producto de necesidades recíprocas de ambas partes pero atendiendo fundamentalmente a los requerimientos energéticos de la economía china, los cuales resultan una pieza clave de su política exterior.

Pero la estrategia de China no es la única dentro del BRICS que ha sido criticada por profundizar las asimetrías entre las potencias emergentes y el resto de los países en desarrollo. En un trabajo más reciente al de Klare, Reddy (2015) también suma una mirada crítica a las relaciones establecidas entre el bloque y los países africanos y latinoamericanos. Reconociendo que el comercio internacional entre los BRICS y África ha crecido más que entre los propios BRICS en el período 2008-2012, el autor sostiene que el crecimiento de las exportaciones africanas está basado casi por entero en las ventas de productos primarios (fundamentalmente petróleo) para saciar el apetito de recursos naturales de China, India y crecientemente Brasil. Pero más importante aún, Reddy señala que una vez que se incluyen en el análisis el agotamiento de estos recursos, la degradación del medio ambiente y factores semejantes, se puede concluir que la contribución de las ventas externas de productos primarios al PIB africano arroja una variación negativa de la riqueza neta per cápita del continente (Reddy 2015: 276).

Análogamente, este autor traza un análisis de las relaciones entre los BRICS y los países de América Latina, subrayando el rol central que han tenido los bancos nacionales de desarrollo chino y brasileño en la penetración del capital en esa región del mundo. Al analizar el caso particular de China, el autor sostiene que a pesar de que los préstamos de los bancos chinos no requieren los "ajustes estructurales" típicos de las instituciones financieras dominadas por las potencias occidentales, existe una clara asimetría en los beneficios obtenidos por las partes en este relacionamiento que genera en cierto modo una restricción de soberanía semejante a la implicada en los créditos de las instituciones concebidas en Bretton Woods. Esto se debe a que mientras China se beneficia de los créditos otorgados por el cobro de intereses y por la mayor participación en la actividad económica generada por el crédito (ya que los acuerdos contemplan la compra de insumos y fuerza de trabajo china), los países receptores obtienen beneficios limitados y ven crecer su dependencia de las exportaciones y los mercados chinos (Reddy 2015: 277).

Por su parte, Bond (2015) afirma que el conjunto de los BRICS ha seguido en el continente africano los caminos coloniales y neo-coloniales otrora transitados por las potencias occidentales, aunque advirtiendo matices entre los conductores del sub-imperialismo en el continente: mientras en los casos de Brasil e India se trata de grandes empresas con fuerte apoyo estatal (a diferencia de Sudáfrica, donde la desnacionalización de la economía impide identificar una verdadera burguesía doméstica autónoma), las prácticas sub-imperiales de China son llevadas a cabo con la participación directa de sus grandes

<sup>14</sup> El autor menciona los casos de los regímenes represivos de Sudán y Zimbabue, que recibieron apoyo militar chino a cambio de acceso a sus riquezas naturales, y el de Angola, donde la empresa estatal Sonangol, que produce petróleo y gas natural, estableció lazos directos con el gobierno chino. Braeckman (2009) también da cuenta de la relación entre el gobierno chino y el de la República Democrática del Congo, que se materializó en una serie de acuerdos de construcción de infraestructura de diversa índole y reactivación del sector minero, con promesas de provisión de cobre, cobalto y oro hacia el país asiático.

empresas estatales (Bond 2015: 24-25). En tanto, Luce (2015) afirma que Brasil, Sudáfrica e India son ejemplos actuales de países sub-imperialistas en América Latina, el sur de África y el sudeste asiático, respectivamente (Luce 2015: 40). Esta caracterización contrasta con la que el autor reserva para China, que ejerce "un imperialismo *sui generis* de nuevo tipo", y para Rusia, que desde la restauración del capitalismo tras la caída de la URSS se ha sumado "al concierto de los poderes imperialistas" (Luce 2015: 41).

No es el propósito de este trabajo discutir la aplicabilidad de los conceptos de sub-imperialismo, neo-colonialismo e imperialismo para analizar las estrategias de los BRICS; basten las citas mencionadas en el párrafo anterior como simples muestras de la revitalización de conceptos tradicionalmente utilizados para definir las relaciones asimétricas entre los países desarrollados y los periféricos y hoy aplicados para estudiar las prácticas de los BRICS con el resto de los países en desarrollo. Con todo y a los efectos de avanzar en nuestro análisis sobre la naturaleza de la Cooperación Sur-Sur, es dable afirmar que si fue posible que estos conceptos hayan sido reciclados es porque, como afirman Gu *et al.* (2016: 13),

"es difícil de identificar el alcance de la cooperación para el desarrollo como algo distinto de los negocios globales, habida cuenta de que las multinacionales de los BRICS se involucran y compiten en los países en desarrollo del Sur".

Y en ese mismo marco y en sintonía con el planteo de Reddy 2015:

"el principio de no-interferencia se vuelve más difícil de sostener cuando los BRICS cuentan con actividades comerciales de gran envergadura en riesgo a escala global y las agendas para construir estados con capacidades y seguridad regional reemplazan las relaciones basadas en filosofías y esfuerzos de liberación" (Gu 2016: 13<sup>15</sup>).

Por todo lo expuesto, el planteo de los BRICS a los países desarrollados en pos de modificar la lógica de funcionamiento de los organismos multilaterales de crédito se convierte en un elemento retórico no respaldado materialmente por las propias prácticas de política exterior de los integrantes del bloque, que terminan replicando en buena medida los condicionamientos generados por las instituciones multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) comandadas históricamente por las economías avanzadas.

Finalmente, el rechazo a los principios de la economía verde como criterios discriminatorios en materia de comercio internacional e inversión transfronteriza se halla en sintonía con el ya mencionado planteo de respetar la autonomía de los estados nacionales, propio de la lógica de Cooperación Sur-Sur. Pero al igual que en el caso del pedido de cumplimiento de la AOD, los BRICS no tienen demasiado margen para impedir que estos criterios sean impulsados en los lazos comerciales bilaterales que los países desarrollados establecen con las economías de menor desarrollo relativo. En ese sentido y más allá de la repercusión que puedan tener en el futuro los posicionamientos de los BRICS sobre estas temáticas en las diversas instituciones multilaterales (como ser la estancada Organización Mundial del Comercio), este tercer reclamo a los países desarrollados queda en un segundo orden de importancia no sólo por su grado de especificidad, sino también debido a su bajo potencial de efectividad.

## **LAS INICIATIVAS DEL BLOQUE Y EL LIDERAZGO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Debemos introducirnos, ahora sí, en el análisis de las iniciativas conjuntas del bloque. Ya en la segunda cumbre que tuvo lugar en Brasilia en abril de 2010, el entonces BRIC lanzó un proceso de debate sobre la posibilidad de arribar a acuerdos monetarios regionales y a otras modalidades de cooperación en esta materia (como acuerdos de comercio en sus propias monedas) al interior del bloque. Los Ministros de

<sup>15</sup> Traducción propia del original.

Finanzas y autoridades de los Bancos Centrales de los BRIC fueron instruidos para estudiar este tipo de iniciativas, a los efectos de facilitar los flujos de comercio e inversión y contribuir a promover la estabilidad económica internacional. Se dejaba constancia así de un inicio de cooperación orientada a reducir la dependencia del dólar como moneda que rige los intercambios y nomina buena parte de los activos que poseen los miembros del bloque.

Dos años después y en un contexto de agudización de la crisis económica europea, el BRICS anunció en su cuarta cumbre en Nueva Delhi otras dos iniciativas que apuntaban a profundizar la interacción económica conjunta. La primera de ellas fue una materialización parcial de lo acordado en Brasilia: la conclusión del Acuerdo de Extensión de Facilidades de Crédito en Moneda Local (bajo el Mecanismo de Cooperación Interbancaria del BRICS) y del Acuerdo de Facilidades de Cartas Multilaterales de Crédito entre los bancos de desarrollo y de financiamiento al comercio exterior de los países integrantes.

La segunda fue la evaluación de la idea de crear un nuevo Banco de Desarrollo. El bloque comenzaba a estudiar la viabilidad de crear una institución que apuntase a movilizar recursos destinados a proyectos de infraestructura y desarrollo sustentable en los BRICS y en otros países emergentes. Así como los acuerdos monetarios y crediticios aparecían como una respuesta a la inestabilidad generada por la política monetaria expansiva estadounidense pos-crisis de 2008, la idea del banco de desarrollo se presentaba como un complemento del accionar de los organismos financieros multilaterales tradicionales, pero obedecía también a la falta de respuesta de los países desarrollados ante el reclamo de los BRICS para que se modifique la estructura de poder dentro de dichas instituciones.

En 2013, la cumbre de Sudáfrica clarificó el esquema institucional esbozado un año antes: se anunció no sólo el acuerdo alcanzado para el lanzamiento de un Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), sino también un Acuerdo de Reservas Contingentes (ARC) con un fondo inicial de USD100.000 millones a los fines de complementar los acuerdos existentes entre los miembros. Finalmente y sobre la base del Acuerdo alcanzado en Fortaleza (Brasil) en 2014, en julio de 2015 se produjo en la cumbre de Ufa (Rusia) la entrada en vigor del ARC y el lanzamiento oficial del NBD, el cual seis meses después (en enero de 2016) recibió la primera cuota del capital aportado por cada miembro del bloque. En el mes siguiente, se lanzó oficialmente la sede central del NBD en la ciudad de Shanghái, China (NBD 2016), mientras que la primera de sus sucursales (conocida como Centro Regional Africano) fue oficialmente inaugurada en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica, en el mes de agosto de 2017 (Brics Journal 2017). Así, la dupla NBD-ARC se convirtió en la consolidación institucional más importante del BRICS desde su nacimiento como bloque.

Veamos, en primer término, la estructura básica del Nuevo Banco de Desarrollo. Presidido por el indio K.V. Kamath y con un vicepresidente de cada uno de los cuatro países restantes<sup>16</sup>, el NBD recibió un aporte de cada miembro del BRICS por USD10.000 millones, conformando un capital inicial suscrito total de USD50.000 millones y acordándose un capital autorizado inicial de USD100.000 millones. Cada uno de los países se reserva el mismo poder de voto dentro de la entidad (20%), la cual se abre a la posibilidad de incorporar nuevos países miembro en el futuro bajo el cumplimiento de determinadas condiciones, entre las cuales se halla que el conjunto de los BRICS nunca puedan quedar con menos del 55% del poder de voto total y que los ingresantes no superen individualmente el 7% del mismo (BRICS 2015a).

Sobre esta base, la operatoria del NBD en el bienio 2016-2017 dejó como saldo la aprobación de unos 13 proyectos (siete en 2016 y seis en 2017) por un monto total de unos USD3.402 millones. China e India han registrado la mayor cantidad de proyectos aprobados con cuatro cada uno, seguidos por Rusia con tres créditos asignados y Brasil y Sudáfrica con uno cada uno. La suma del monto de los préstamos por país miembro encuentra a India como principal beneficiario con el 41,6% de los fondos adjudicados

<sup>16</sup> Para compensar la casa matriz china, la primera sucursal sudafricana y la presidencia india, a Brasil y a Rusia se les otorgó las primeras sillas de la Junta Directiva y la Junta Administrativa del banco, respectivamente.

(USD1.415 millones), seguido de China (25,8%), Rusia (18,5%), Brasil (8,8%) y Sudáfrica (5,3%)<sup>17</sup>. Seis de los proyectos serán destinados a energías renovables (eólica, solar, hidroeléctrica, transmisión), tres a obras sanitarias y de uso del agua y el resto a fines diversos (eficiencia energética, infraestructura social, transporte y caminos). Si se suman los porcentajes sobre el monto total asignados a energías renovables (35,5%), eficiencia energética (5,9%) e infraestructura sanitaria (32,8%) considerándolos como proyectos de "desarrollo de infraestructura sustentable", es posible aseverar que el NBD se encuentra más que cumpliendo la meta de asignar dos tercios de sus fondos a este tipo de planes, propósito que se propuso para el quinquenio 2017-2021 (NBD 2017)<sup>18</sup>.

Con todo, los lineamientos medioambientales del NBD han sido puestos en cuestionamiento por distintos autores. García (2015), por ejemplo, sostiene que no resultan claros ni la definición de "desarrollo sustentable" del NBD, ni los criterios que utiliza la entidad para evaluar los impactos sociales y medioambientales, ni los mecanismos de transparencia para la elección de los proyectos sujetos a financiación (p. 283). Por su parte y en línea con su caracterización ya expuesta más arriba, Reddy (2015) es aún más certero al afirmar que no existen razones para pensar que los préstamos volcados a infraestructura del BRICS no serán dirigidos para lubricar la extracción de minerales y petróleo en países en desarrollo o para avanzar en mega-proyectos destructivos del medio ambiente que hasta el Banco Mundial ha dejado de lado como consecuencia de las protestas de la sociedad civil (Reddy 2015: 277).

Otro de los puntos críticos que puede asomar en el horizonte del NBD se vincula a la competencia entre los distintos países miembros del bloque por incrementar su participación dentro de los fondos prestados. Como se desprende de la información ya expuesta, el esquema de equilibrio de poder que se materializó en las reglas del juego del banco en materia de cuotas y reparto de sedes y cargos jerárquicos no ha garantizado hasta el momento una asignación simétrica de los fondos entre los cinco miembros. Sobresalen en ese sentido tanto el hecho de que India y China sean los principales beneficiarios en fondos y cantidad de proyectos como el relegamiento de Sudáfrica, reproduciendo las asimetrías que se observan en la incidencia económica y política de estos mismos países a nivel global, y al interior del bloque, en particular. Si bien los escasos dos años de operatoria del NBD y la baja cantidad de proyectos aprobados no permiten extraer conclusiones definitivas sobre esta cuestión, es posible aseverar que la perpetuación de esta dinámica podría generar una fuente de conflicto en el bloque a futuro, sobre todo teniendo en cuenta la presencia en todos los BRICS de grandes empresas multinacionales (financieras, constructoras, energéticas) dispuestas a competir por la adjudicación de los fondos de la entidad.

En efecto y a la par de la dinámica de cooperación entre Estados y empresas, la competencia entre los capitales individuales de los BRICS (respaldados por sus respectivos estados) ha aparecido ya en los últimos años en varias oportunidades y bajo diferentes formatos. Un ejemplo de ello es el pedido de los gobiernos de Brasil y Sudáfrica a China en años recientes para que efectúe restricciones voluntarias a sus exportaciones o abra sus mercados en diferentes ramas industriales (como textiles, autopartes y plásticos) para modificar sus perfiles exportadores altamente primarizados hacia el país asiático (Juncal 2012). Asimismo, si bien Rusia es el principal proveedor de armamentos a India y este país fue el primero en tener un programa de cooperación técnica y militar con Rusia, ambas naciones han acumulado tensiones como consecuencia de la desestimación india de adquirir aviones militares rusos en 2011 (Juncal 2013). En tanto, aún siendo Sudáfrica un destino importante de las exportaciones indias a África y el país con una de

<sup>17</sup> Cabe destacar que en la mayoría de los proyectos son los propios gobiernos de los BRICS los que solicitan los créditos, pero existen excepciones como en los casos de los créditos asignados a Brasil (el beneficiario es el banco estatal BNDES) y Sudáfrica (la beneficiaria es la empresa de energía Eskom), en uno de los préstamos asignados a Rusia (tomado en rigor por el Banco Internacional de Inversión y el Banco de Desarrollo Euroasiático) y en uno de los créditos aplicados en India (cuyo beneficiario es el banco oficial Canara).

<sup>18</sup> Toda la información sobre los proyectos aprobados se encuentra disponible en el listado que se obtiene en el vínculo <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/list-of-all-projects-1.pdf> y en las sucesivas minutas del banco (<https://www.ndb.int/data-and-documents/minutes/>).

las diásporas indias más significativas, su gobierno intervino en 2009 para impedir la fusión de la empresa de telecomunicaciones local MTN y la india Bharti, lo que habría significado la dilución del carácter nacional de una empresa sudafricana en un sector clave de su economía desde el punto de vista tecnológico (Juncal 2013). Por último, cabe destacar que si bien China y Rusia han adoptado en Asia Central "una estrategia compartida lo más armoniosa posible para la protección de sus intereses geopolíticos", también es cierto que los intereses de ambos países "parecen crecientemente divergentes" en esa región trascendente a nivel mundial por los recursos energéticos que posee (Dueñas Pulido 2012: 142-143).

Este listado no exhaustivo de episodios conflictivos y tensiones latentes entre los BRICS evidencia la posibilidad de que, como institución por excelencia del bloque, el propio NBD se termine convirtiendo en la principal caja de resonancia de la competencia entre los grandes capitales de sus miembros. Esta dimensión podría tornarse aun más problemática si se incorporaran otros países a la entidad financiera. Así, si la creación del NBD constituye (como lo señala su propia estrategia general) una expresión del creciente rol del bloque y de los países en desarrollo en la economía mundial y de la mayor voluntad de éstos de actuar de forma independiente en cuestiones de desarrollo económico y gobernanza internacional (NBD 2017: 3), esta independencia no está ni pueda estar exenta de la dinámica de conflicto y colaboración que caracteriza a las relaciones entre estados en el sistema internacional en que se desenvuelven.

Una última reflexión vinculada al NBD se refiere no tanto a su contenido, sino más bien al alcance que tiene para el principal país del bloque, China. Concretamente, el gobierno chino destina recursos significativamente escasos en el NBD si se los compara con otras iniciativas en las que el país detenta un rol más protagónico. Como lo indica Lo (2016), los USD10.000 millones comprometidos inicialmente por China en la entidad del BRICS representan un monto reducido frente a los USD40.000 millones de partida asignados para el Fondo de la Ruta de la Seda<sup>19</sup> y a los USD50.000 millones que invertirá en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura<sup>20</sup> (Lo 2016: 21). Estos guarismos demuestran que el propio BRICS significa para China un dispositivo de cooperación internacional en el que expresa un interés relativamente limitado con relación al de otros esquemas financieros estratégicos que lleva a cabo en su propia región, pero proyectándose hacia el resto del mundo. En cualquier caso, las tres instituciones contribuyen a cubrir la necesidad del gobierno chino de valorizar los capitales que tiene bajo la forma de reservas internacionales y redirigir un exceso de capacidad de la economía china hacia los requerimientos de inversión en infraestructura en su zona de influencia, como lo indican Shang (2017)<sup>21</sup> y Roach (2017) para el caso específico de la Ruta de la Seda.

Por su parte, el Acuerdo de Reservas Contingentes (ARC) cuenta con un esquema distinto al del NBD. Los fondos iniciales comprometidos en el ARC alcanzan los USD100.000 millones, pero a diferencia del banco no todos los países realizan aportes en partes iguales. Por el contrario, el gobierno de China es el principal contribuyente con USD41.000 millones, seguido de Brasil, India y Rusia, que aportan USD18.000 millones cada uno, y de la República de Sudáfrica, que inyecta los USD5.000 millones restantes (BRICS 2015b). Las posibilidades de acceso a los fondos del ARC también son diferenciales de acuerdo al desembolso realizado por cada miembro, pero con ciertos matices. Según el artículo 6 del acuerdo, Brasil, India y Rusia cuentan con un límite de acceso que es exactamente igual a lo aportado por cada uno de ellos, mientras que China

<sup>19</sup> El Fondo de la Ruta de la Seda fue establecido por el gobierno chino en diciembre de 2014 y su estrategia se descompone en dos ejes centrales, el terrestre (Cinturón Económico de la Ruta de la Seda) y el marítimo (Ruta de la Seda Marítima). Apunta a canalizar financiamiento para proyectos de infraestructura, desarrollo de recursos naturales y energéticos, capacidad industrial y cooperación financiera. Sus instituciones aportantes son el Banco Popular Chino (65%), la Corporación de Inversión China (15%), el Ex-Im Bank (15%) y el Banco de Desarrollo nacional (5%).

<sup>20</sup> Esta entidad financiera fue fundada en octubre de 2014, inició sus operaciones en enero de 2016, tiene su sede en Beijing y cuenta con 80 países miembro. Su misión declarada apunta a mejorar la situación económica y social no sólo de Asia, sino también de otras partes del mundo.

<sup>21</sup> Este autor es muy preciso en este punto, al sostener que para China "estas inversiones son económicamente atractivas, particularmente si empresas privadas chinas toman la delantera en su ejecución. En 2013, cuando China propuso el plan, el país tenía cuatro billones de dólares en reservas de moneda extranjera, con escaso rendimiento en dólares (menos de 1% al año), y negativo si se lo medía en la moneda china, dado que se esperaba que el yuan se apreciara respecto del dólar".

sólo puede acceder a la mitad de los fondos inyectados (USD20.500 millones) y Sudáfrica está habilitado a acceder al doble de su contribución (USD10.000 millones). La contrapartida de este acceso diferencial se aprecia en el artículo 3 del ARC, en el que se determina que el peso de los votos de cada miembro es prácticamente semejante al del capital aportado<sup>22</sup>, por lo que China retiene el mayor poder de decisión en el caso de no arribarse a los consensos con los que se propone trabajar el Acuerdo.

Según la propia letra del ARC en su artículo 1, su objetivo es proveer de apoyo a sus miembros, a través de instrumentos de liquidez y preventivos, ante presiones reales o potenciales de corto plazo en sus balanzas de pagos. En tanto, el artículo 5 indica que el acceso disponible total de cada país a sus fondos se define de acuerdo a dos modalidades diferentes: el 30% del acceso máximo para cada país es ante requisitoria del mismo y con el acuerdo del conjunto de los miembros del bloque, mientras que el 70% restante requiere como elemento adicional que el país cuente con un acuerdo encaminado con el FMI, el cual debe involucrar un compromiso del Fondo Monetario por proveer financiamiento basado en la condicionalidad y una aceptación del país solicitante de los términos y condiciones de dicho acuerdo (BRICS 2015b). Este punto es señalado por Reddy *op cit*, quien indica que con ello el ARC no sólo termina dependiendo del control ejercido por el FMI, sino que además contradice las declaradas intenciones de los BRICS de erosionar la hegemonía del dólar al requerir que los acuerdos *swap* estén nominados en la divisa estadounidense, lo cual aplica también para el NBD (Reddy *op cit*, 274-275).

La nominación de compromisos en dólares estadounidenses y la condicionalidad vinculada al acuerdo con el FMI son dos elementos también señalados por Eichengreen (2014), quien llega a sostener que el ARC constituye mero "simbolismo vacío". La referencia es recogida en Stuenkel (2015), quien sin embargo considera que el mecanismo creado por el ARC es un "paso significativo", incluso con más potencial que el NBD por no contar con la restricción de las cuotas iguales de poder (Stuenkel 2015: 116). En cualquier caso, Stuenkel también señala acertadamente que el ARC no es el primer acuerdo de su clase, sino que ha sido precedido por la Iniciativa Chiang Mai, la cual tampoco ha logrado erosionar la capacidad de acción del FMI, organismo fuertemente criticado en Asia como consecuencia de no haber colaborado en la severa crisis económica que atravesó ese continente en la segunda mitad de la década de 1990 (Stuenkel 2015: 114-115)<sup>23</sup>.

Más importante aún y en línea con lo ya expresado sobre la baja importancia relativa del NBD para China, Stuenkel concluye que resulta difícil proyectar que los BRICS estén diseñando un nuevo paradigma financiero global, en la medida en que todos sus integrantes (menos Sudáfrica) proveen más fondos al FMI y al Banco Mundial que al NBD y al ARC, lo cual abre la posibilidad de que estas instituciones sean soslayadas ante un eventual incremento de poder y responsabilidad en los organismos de Bretton Woods (Stuenkel 2015: 118). Caracterizaciones y pronósticos al margen, es menester destacar que (a diferencia del NBD) el ARC es un mecanismo de cooperación que los BRICS se han dado exclusivamente para sí mismos, por lo que cuenta con un limitado potencial para estabilizar las economías del conjunto de los países emergentes.

El tercer y último eje articulador del BRICS es el de ser la voz de los países en desarrollo en el escenario internacional. Además de en los mencionados reclamos específicos a los países desarrollados (como sobre la AOD y la economía verde), esta pretensión del bloque se verifica en las constantes referencias realizadas en sus cumbres sobre la necesidad de fomentar la transferencia tecnológica, el acceso a los mercados internacionales y la infraestructura de los países de menores ingresos, fundamentalmente los del

<sup>22</sup> En rigor de verdad, según el inciso e) del Artículo 3 la distribución de los votos se realiza con el siguiente criterio: el 5% del poder total de los votos es repartido equitativamente entre los miembros y el 95% restante se divide de acuerdo a los aportes comprometidos por cada uno de ellos. Esto da como resultado los siguientes poderes de voto: China 39,95%; India, Brasil y Rusia, 18,1% cada uno; y Sudáfrica, 5,75% (BRICS 2015b).

<sup>23</sup> En efecto, la Iniciativa Chiang Mai fue lanzada en mayo de 2000 por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), China, Japón y Corea del Sur para fortalecer la protección de la región ante nuevas amenazas de crisis en la economía mundial.

continente africano. Pero todo esto ya fue abordado al revisar críticamente el contenido de la Cooperación Sur-Sur; de ese análisis podemos derivar que la voz de liderazgo de los BRICS se ve jaqueada por las contradicciones que alteran en la práctica las relaciones entre estados. En última instancia, las fuertes asimetrías que atraviesan las relaciones entre las potencias emergentes del BRICS y los países de menor desarrollo relativo se materializan en el incremento de la primarización de la estructura productiva y exportadora de estos últimos, y es allí donde se evidencia la imposibilidad de que el bloque pueda fomentar prácticas como la "industrialización" de África, propuesta incorporada en el comunicado final de su cumbre del 2011, en consonancia con la incorporación al bloque de la República de Sudáfrica.

## CONCLUSIONES

La aparición del bloque BRICS puede entenderse como resultado y expresión de la crisis del sistema internacional de estados, el cual se constituye como un momento complementario pero diferenciado de la crisis de acumulación de capital a nivel global que tuvo su expresión más crítica en la debacle financiera de 2008. En una coyuntura en que habían acumulado niveles de crecimiento económico elevados para la comparación internacional y acumulado ciertas capacidades productivas diferenciales en sus respectivas regiones, los miembros del bloque se unieron para intentar validar esos desempeños en una reforma del orden político internacional donde continúan prevaleciendo (a pesar de haber sido el epicentro de la gran crisis económica mundial) las potencias occidentales.

Con ese trasfondo, los BRICS se vertebraron a partir de tres ejes articuladores interrelacionados, que fueron los propios reclamos de cambios en las instituciones multilaterales y en las políticas exteriores y económicas de los países desarrollados, las iniciativas de cooperación conjunta entre sus miembros y el liderazgo/representación del conjunto de los países en desarrollo en el ámbito global. Estos pilares estuvieron atravesados por posicionamientos e iniciativas sobre diversas temáticas, entre las cuales se encuentra la cooperación internacional para el desarrollo que los BRICS fueron articulando en buena medida sobre la base del ideario de la Cooperación Sur-Sur. Pero la retórica de este tipo de integración entre los países de menor desarrollo relativo no quedó plasmada en la práctica. Por el contrario y lejos de buscar "lograr un cambio en las reglas de juego del comercio internacional" (Turzi 2011: 82), la Cooperación Sur-Sur se materializó en relaciones entre las potencias emergentes del bloque y el resto de los países en desarrollo que tendieron a reproducir e intensificar las asimetrías entre ellos y a establecer condicionamientos implícitos a los supuestos beneficiarios de la cooperación. Por razones de espacio, las evidencias aportadas en este sentido no han sido exhaustivas ni tampoco expuestas o analizadas en su merecida profundidad en el presente artículo, por lo que éste forma parte de una línea de investigación que pretende continuar desplegándose a futuro.

Con todo, sostenemos que lo que subyace a esta modalidad de cooperación es la competencia de los grandes capitales de los BRICS por valorizarse en otros espacios nacionales y la contradictoria dinámica de conflicto y colaboración que atraviesan las relaciones entre los estados miembros del bloque. Estas dos dimensiones son partes separadas de una unidad más general: el desenvolvimiento de las relaciones sociales de producción capitalistas a escala global. Así, el bajo potencial de acción del NBD, el ARC y los acuerdos vigentes o futuros que hayan emanado o emanen del bloque no se debe ni única ni principalmente a los relativamente escasos recursos comprometidos por los BRICS en esas instituciones. La razón central radica en que, en la medida en que sus miembros se hallan plenamente comprometidos en el sostenimiento y reproducción del modo de producción vigente, sus diseños institucionales deben ser entendidos en ese mismo marco. Por lo tanto, ni las creaciones más ambiciosas del bloque constituyen ni pueden constituir pasos para una agenda de desarrollo equitativo y equilibrado entre las naciones más pobres del mundo. Más bien deberían ser comprendidas como plataformas que potencian a sus capitales individuales para su internacionalización y al mismo tiempo como cajas de resonancia para contener los conflictos que broten de la competencia entre los mismos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altenburg, T., Schmitz, H. and Stamm, A. (2008): "Breakthrough? China's and India's transition from production to innovation", *World Development* 36 (2), pp. 325-344.
- Astarita, R. (2017): "Economía mundial en perspectiva". Disponible en: <https://rolandoastarita.blog/2017/08/21/economia-mundial-en-perspectiva/>
- Bach, P. (2016): "Estancamiento secular, fundamentos y dinámica de la crisis", *Estrategia Internacional* nro. 29, pp. 179-202.
- Bond, P. (2015): "BRICS and the sub-imperial location" en Bond, Patrick y García, Ana *BRICS-An Anti-Capitalist Critique*, Londres: Pluto Press, pp. 15-26.
- Braeckman, C. (2009): "Los "amigos" chinos del Congo". *Le Monde Diplomatique* edición Cono Sur, septiembre de 2009, p. 51.
- BRICS (2015a): *Agreement on the New Development Bank – Fortaleza, July 2015*. Disponible en: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>
- BRICS (2015b): *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement – Fortaleza, July 15*. Disponible en: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15>
- BRICS Journal (2017): "The ARC of the New Development Bank opens its doors". Edición del 17 de agosto de 2017. Disponible en: <http://bricsjournal.com/arc-new-development-bank-opens-doors/>
- Burnham, P. (1995): "El sistema del Estado Internacional y la crisis global" en Autores Varios *Globalización y Estados-Nación. El monetarismo en la crisis actual*, Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego, pp. 97-117. Disponible en: [https://cuadernosdelsur.org.files.wordpress.com/2017/04/aavv\\_globalizacionestados.pdf](https://cuadernosdelsur.org.files.wordpress.com/2017/04/aavv_globalizacionestados.pdf)
- Chenoy, A., Larionova, M., Manning, R. and Constantine, J. (2016): "Looking across BRICS: An Emerging International Development Agenda?" en Gu, Jing; Shankland, Alex y Chenoy, Anuradha (ed.) *The BRICS in International Development*, Londres: Palgrave-MacMillan, pp. 207-242.
- Dicken, P. (2003): *Global Shift*, Nueva York: The Guilford Press.
- Dueñas Pulido, A. (2012): "China y el BRIC frente al unipolarismo estadounidense: la lucha por un sistema internacional multipolar. Impacto de los recursos naturales del Asia Central en el juego geopolítico EUA-BRICS", en Añorve Añorve, Daniel; Cid Capetillo, Ileana y Gutiérrez del Cid, Ana *Los BRICS entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México – Universidad de Guanajuato, pp. 133-156.
- Eichengreen, B. (2014): "Banking on the BRICS", *Project Syndicate*, 13 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/barry-eichengreen-is-bullish-on-the-group-s-new-development-bank--but-not-on-its-contingent-reserve-arrangement>
- García, A. (2015): "Building BRICS from below?" en Bond, Patrick y García, Ana *BRICS- An Anti-Capitalist Critique*, Londres: Pluto Press, pp. 279-285.
- Gu, J., Carey, R., Shankland, A. and Chenoy, A. (2016): "Introduction: International Development, South-South Cooperation and the Rising Powers" en Gu, Jing; Shankland, Alex y Chenoy, Anuradha (ed.) *The BRICS in International Development*, Londres: Palgrave-MacMillan, pp. 1-24.
- Juncal, S. (2012): "China y el alcance del BRICS como instrumento de su política exterior". Ponencia presentada en V Jornadas de Economía Crítica (JEC). Buenos Aires, Argentina, agosto de 2012.

Juncal, S. (2013): "El surgimiento del BRICS y sus implicancias para el orden global". Ponencia presentada en VI Jornadas de Economía Crítica (JEC). Mendoza, Argentina, agosto de 2013.

Klare, M. (2012): "Ser o no ser imperialista", *Le monde diplomatique*, edición Cono Sur nro. 59, septiembre de 2012, p. 51.

Lo, B. (2016): "The Illusion of Convergence – Russia, China and the BRICS. Russia/NIS Center", *Russie. Nei.Visions* nro. 92, marzo de 2016. Disponible en: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri\\_rnv\\_92\\_bobo\\_lo\\_brics-eng\\_march\\_2016\\_0.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_rnv_92_bobo_lo_brics-eng_march_2016_0.pdf)

Luce, M. (2015): "Sub-imperialism, the highest stage of dependent capitalism" en Bond, Patrick y García, Ana *BRICS-An Anti-Capitalist Critique*, Londres: Pluto Press, pp. 27-44.

New Development Bank (2016): *Towards a greener tomorrow – Annual Report 2016*. Disponible en: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/10/NBD-ANNUAL-REPORT-SINGLE.pdf>

New Development Bank (2017): *NDB's General Strategy: 2017-2021*. Disponible en: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>

Obstfeld, M. (2017): "A firming recovery". Disponible en: <https://blogs.imf.org/2017/07/23/a-firming-recovery/>

Reddy, N. (2015): "BRICS after the Durban and Fortaleza summits" en Bond, Patrick y García, Ana *BRICS-An Anti-Capitalist Critique*, Londres: Pluto Press, pp. 274-278.

Roach, S. (2017): "En que cambió la "próxima China"". *Project Syndicate*, 25/5/2017. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-china-risks-and-opportunities-by-stephen-s-roach-2017-05/spanish>

Shang, J. (2017): "La justificación económica del la Iniciativa de la Franja y la Ruta". *Project Syndicate*, 13 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-belt-and-road-economic-case-by-shang-jin-wei-2017-10/spanish>

Slipak, A. (2014): "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o "Consenso de Beijing"?", *Nueva Sociedad* nro. 250, marzo-abril, pp. 102-113.

Stuenkel, O. (2015): *The BRICS and the Future of Global Order*, Londres: Lexington Books.

The Economist (2017): "The world economy is picking up". Edición del 18 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.economist.com/news/briefing/21718866-despite-anxieties-green-shoots-global-recovery-are-real-world-economy-picking-up>

Turzi, M. (2011): *Mundo BRICS: las potencias emergentes*, Capital Intelectual: Buenos Aires.

von Braunmühl, C. (2017): "El análisis del estado nacional burgués en el contexto del mercado mundial. Un intento por desarrollar una aproximación metodológica y teórica" en Bonnet, Alberto y Piva, Adrián *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*, Buenos Aires: Herramienta, pp. 697-724. Disponible en: [http://www.herramienta.com.ar/sites/default/files/Estado\\_y\\_Capital.pdf](http://www.herramienta.com.ar/sites/default/files/Estado_y_Capital.pdf)