

# Coordenadas BRICS: alineamientos y realineamientos frente a la transición hegemónica global

---

Clarisa Giaccaglia (Ed.)



María Noel Dussort  
Agustina Marchetti  
Virginia Busilli  
Franco Aguirre  
Milton Escobar  
Emilse Calderón  
Ornela Fabani  
Carla Morasso  
Natalia Ceppi

  
**UNR**  
EDITORIA

**Coordenadas Brics: alineamientos y realineamientos frente a la transición  
hegemónica global**

**Clarisa Giaccaglia ... [et al.] ; Editado por Clarisa Giaccaglia. - 1a ed. Rosario: UNR  
Editora, 2025.**

**Libro digital, PDF**

**Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-702-748-8**

**1. Política Internacional. I. Giaccaglia, Clarisa II. Giaccaglia, Clarisa, ed.  
CDD 327.101**

Diseño editorial e ilustraciones:  
Federica Gonzalez Uriarte

ISBN 978-987-702-748-8





# **Coordenadas BRICS:** alineamientos y realineamientos frente a la transición hegemónica global

---

Clarisa Giaccaglia (Ed.)

María Noel Dussort

Agustina Marchetti

Virginia Busilli

Franco Aguirre

Milton Escobar

Emilse Calderón

Ornela Fabani

Carla Morasso

Natalia Ceppi

# ÍNDICE



## INTRODUCCIÓN..... 6

Dra. Clarisa Giaccaglia



## CAPÍTULO 1..... 14

Brasil y Sudáfrica en el marco de multialineamientos internacionales:  
una tipología de estrategias de acción en los ámbitos multilaterales  
globales

Dra. Clarisa Giaccaglia



## CAPÍTULO 2..... 40

La transición energética de India en la disputa hegemónica entre China  
y Estados Unidos

Dra. María Noel Dussort



## CAPÍTULO 3..... 63

La República Popular China y sus estrategias en Ciencia y Tecnología  
en el siglo XXI. La inteligencia artificial (IA) como uno de los ejes de  
alineamiento del Sur Global

Dra. Agustina Marchetti



## CAPÍTULO 4..... 82

China y Brasil en BRICS: Continuidades y reconfiguración de una  
asociación estratégica (2009–2024)

Dra. Virginia S. Busilli, Dr. Franco Aguirre, Mg. Milton Escobar



## **CAPÍTULO 5..... 101**

Rusia en un mundo de alineamientos y realineamientos: ¿por qué Moscú es un actor clave en tanto catalizador del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial?

Dra. Emilse E. Calderón



## **CAPÍTULO 6..... 123**

Los BRICS frente a la guerra en la Franja de Gaza (octubre de 2023 a octubre de 2025)

Dra. Ornela Fabani



## **CAPÍTULO 7..... 145**

Etiopía como actor emergente del Sur Global: nuevos alineamientos, viejos desafíos

Dra. Carla Morasso



## **CAPÍTULO 8..... 167**

Bolivia y los BRICS: en busca del camino

Dra. Natalia Ceppi

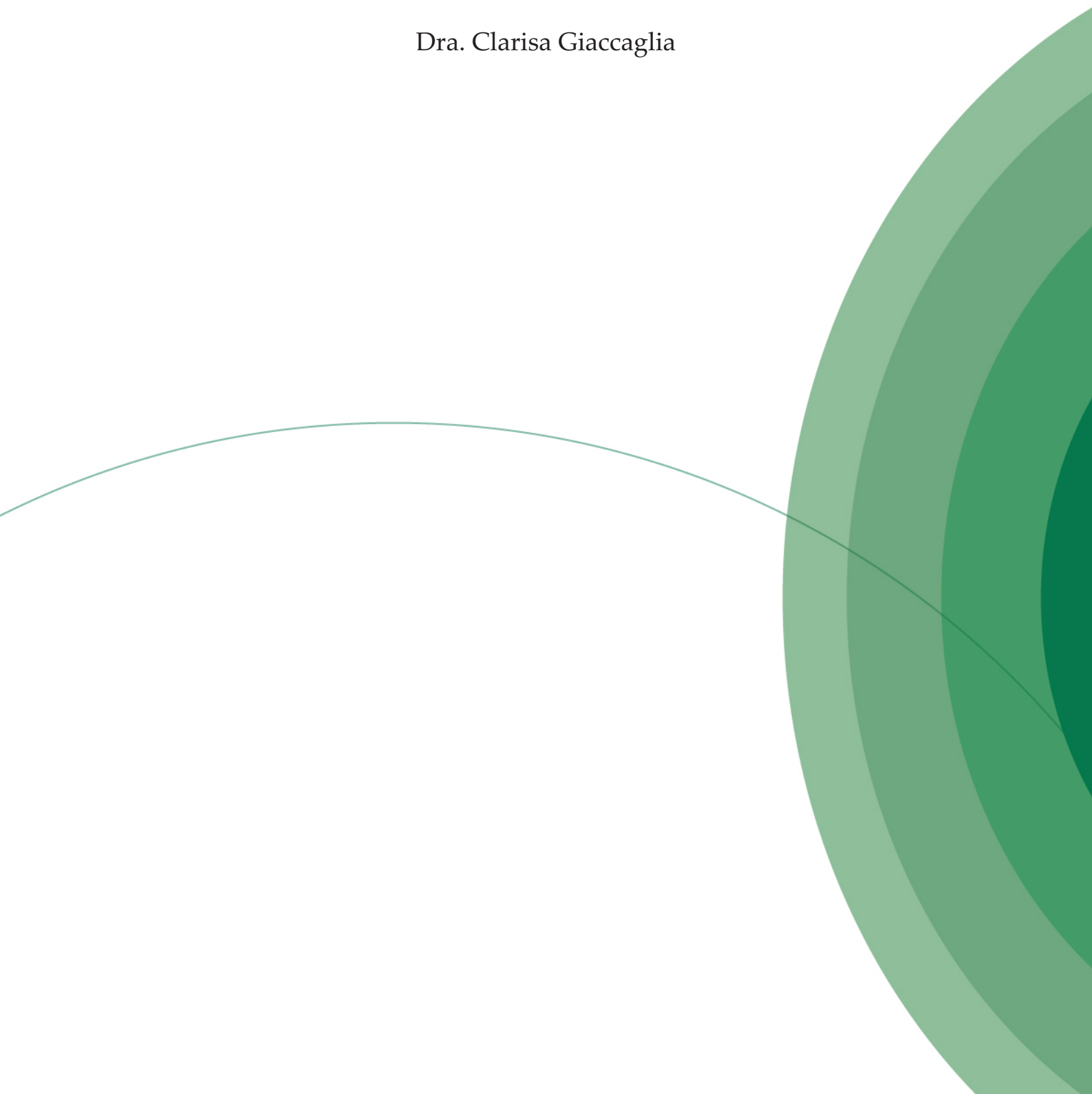


## **SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES..... 189**

# INTRODUCCIÓN

---

Dra. Clarisa Giaccaglia





A inicios de 2024 una nueva etapa se inauguró en la evolución de BRICS como bloque político, debido a la ampliación de su membresía, con la incorporación de cinco nuevos miembros: Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos<sup>1</sup>. Un año más tarde, el denominado BRICS Plus continuó sumando miembros, esta vez, bajo la categoría de “países socios” que permitió la incorporación de Bielorusia, Bolivia, Kazajistán, Cuba, Malasia, Nigeria, Tailandia, Uganda y Uzbekistán. Finalmente en 2025, Indonesia se unió como miembro pleno.

El proceso de ampliación consolidó ciertas dinámicas, relativas al rol y posicionamiento de cada uno de sus miembros originarios, dentro del grupo. En este sentido, China -principal promotora del BRICS Plus- ha reafirmado su liderazgo en este quinteto, secundada por Rusia. Al mismo tiempo, India y Brasil han redoblado sus esfuerzos por preservar posiciones de relevancia intra-bloque. Sudáfrica, por su parte, se concentra en sostenerse como principal representante de África.

Lo cierto es que la ampliación derivó en una mayor visibilidad y reconocimiento público de BRICS. Esta tendencia se vio reflejada en un número creciente de países que manifestaron su interés en incorporarse al bloque. Del mismo modo, algunas encuestas han demostrado mayor conocimiento y nivel de aprobación de BRICS por parte de la sociedad civil global. Por ejemplo, un estudio realizado en 2024 en 30 países de los cinco continentes, recopiló las opiniones de más de 12.000 participantes<sup>2</sup>. La encuesta reveló un índice de aprobación promedio de BRICS del 94,7% de los encuestados, quienes creen que sus miembros fundadores tienen buenas capacidades de gobernanza y están sentando una base sólida para el desarrollo global. Cabe señalar que los índices de aprobación fueron mayores en los países en desarrollo que en los

<sup>1</sup> Cabe aclarar que Argentina, cambio de gobierno mediante, decidió no sumarse a este bloque.

<sup>2</sup> La encuesta de opinión pública sobre desarrollo global y BRICS fue realizada, por tercer año consecutivo, por Beijing Dataway Horizon Co. Ltd. y por la Sociedad Europea de Investigación de Opinión y Mercados, siguiendo los estándares internacionales para encuestas en línea. Los cuestionarios se distribuyeron en 30 países de los cinco continentes: Asia (China, India, Indonesia, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Tailandia, Malasia, Kazajistán, Pakistán, Singapur), Europa (Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, Grecia, Hungría, Serbia), América (Estados Unidos, México, Cuba, Brasil, Argentina, Chile, Perú), África (Egipto, Sudáfrica, Nigeria, Kenia, Etiopía) y Oceanía (Nueva Zelanda). Los encuestados tenían 18 años o más y contaban con al menos un título universitario. La encuesta recopiló 12.316 cuestionarios válidos, y cada país envió un promedio de más de 400 (PR Newswire Nueva York, 22 de octubre de 2024).

países desarrollados. Además, la aceptación manifestada por los jóvenes de 18 a 35 años fue superior al de otros grupos de edad, lo que indica que la generación más joven tiene mayor confianza en la capacidad de gobernanza de los países BRICS (PR Newswire Nueva York, 22 de octubre de 2024).

El afianzamiento de BRICS profundizó también los debates académicos y políticos en cuanto a las repercusiones de estas nuevas dinámicas para el tablero geopolítico internacional. En efecto, estos fenómenos se producen en un contexto sistémico de pérdida de hegemonía de Estados Unidos en paralelo a la consolidación del poderío internacional de China y la reafirmación de las aspiraciones globales de Rusia (plasmadas en su avanzada sobre Ucrania).

En función de los cambios descriptos, la mirada de los gobiernos de Occidente, ha pasado de una postura de indiferencia hacia los BRICS, hacia otra en la que se los comienza a acusar de peligrosos. Estas actitudes negativas son encabezadas, como se mencionó anteriormente, por los países industrializados del Norte, destacándose Estados Unidos (30%) y España (30%) (Gallup International, 14 de marzo de 2024).

En tales circunstancias, fricciones comerciales en ascenso han sido acompañadas de modificaciones económico-productivas, materializadas en el avance de una lógica global de *friendshoring* por la cual se busca trabajar sólo con países que se consideran aliados (Yglesias y Esquivel, 2022). A ello se han sumado redefiniciones geopolíticas, con 61 conflictos armados entre estados en 2024, representando un pico histórico desde la Segunda Guerra Mundial (Peace Research Institute Oslo, 2025).

Ahora bien, ¿de qué manera los acontecimientos mencionados han influido en los alineamientos internacionales? ¿Qué alineamientos y realineamientos se han generado entre las potencias emergentes de BRICS y las potencias tradicionales? ¿Acaso los miembros de BRICS han coincidido “en todas sus posturas en todos los ámbitos”? ¿Acaso todas las potencias tradicionales han reaccionado y actuado de igual modo frente a BRICS? ¿Qué rol ocupa o pretende ocupar el Sur Global en estos nuevos entramados?

La esfera armilar (que en esta oportunidad ilustra nuestra tapa) fue, desde la Antigüedad hasta la Era Moderna, un instrumento útil para medir y enseñar las posiciones y movimientos de los cuerpos celestes permitiendo una visión más acabada del cosmos. Estudiar el “movimiento aparente” ayudaba a entender la rotación diaria de la Tierra y el desplazamiento de las estrellas. Del mismo modo, las contribuciones vertidas en este libro pretenden orientar sobre las posiciones, movimientos y alineamientos de los estados BRICS con el objeto de alcanzar una visión más acabada del actual cosmos político internacional.

A lo largo del tiempo, distintas tribus, grupos y estados eligieron el alineamiento para “aumentar sus ganancias, librar guerras, lograr objetivos, desafiar órdenes y buscar protección. Histórica y geográficamente, la alineación ha estado presente como parte integral de la política” (Erkomaishvili, 2019: 29).

Los alineamientos, además, han sido fundamentales para el estudio de las Relaciones Internacionales.

Sin embargo, en palabras de Wilkins (2012:54) la disciplina todavía está en gran medida ligada a los modelos y teorías de alineamiento, diseñados para explicar los fenómenos en un conjunto muy específico de circunstancias históricas -generalmente las épocas anteriores a la Primera Guerra Mundial o la Guerra Fría- que ya no existen. Por esta razón, una parte importante de la literatura académica es parcialmente obsoleta en cuanto a la comprensión de las nuevas formas de alineamientos que han surgido y proliferado desde el final de la Guerra Fría. En efecto, desde principios de la década de 1990 “ha habido un alejamiento de las estructuras de alianzas formales basadas en la fuerza militar hacia matrimonios de conveniencia más transitorios sobre temas específicos” (Woodman, 1997: 81).

El alineamiento entonces constituye un término teórico amplio y puede ser definido como “las expectativas de los estados sobre si serán respaldados o confrontados por otros estados en interacciones futuras” (Snyder, 1997:3). No se expresa en tratados formales, sino que se delinea mediante una variedad de normas de comportamiento. Diferentes grados de alineamientos pueden darse en los ámbitos políticos, económicos, militares y culturales con multifacéticas posturas nacionales y supranacionales<sup>3</sup> (Wilkins, 2012: 56).

Es importante señalar que este libro se presenta como parte de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación 11220210100981CO titulado “La agenda internacional de los miembros de BRICS en la transición hegemónica global: fragmentaciones, pujas de poder y realineamientos en materia de tecnología, salud, energía y seguridad. Implicancias para Argentina en el período 2010-2025” acreditado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y dirigido por la Dra. Clarisa Giaccaglia. Pese a la complejidad del tema propuesto, la conformación del equipo de trabajo -con cinco investigadoras que presentan sólidos antecedentes en el seguimiento de estas temáticas y de estos países- permitió avanzar en el logro de los objetivos planteados. A ello se sumaron cinco

<sup>3</sup> Es importante diferenciar entre alianzas y alineamientos. Siguiendo a Wilkins (2012:56), una alianza es acuerdo formal que compromete a los estados a cooperar en el uso de sus recursos militares contra un estado o estados. Las alianzas son instituciones exclusivas, normalmente contra un enemigo concreto, es decir, se centran únicamente en la dimensión militar de la política internacional. Una alianza entonces es sólo una forma de alineamiento, entre otras, con mayor grado de formalidad y precisión.

investigadores invitados que propiciaron el abordaje de nuevas aristas del tema o, incluso, de nuevos países recién incorporados al foro<sup>4</sup>.

Esta obra, además, puede ser considerada una continuación del libro publicado por este mismo equipo de investigadoras en 2022<sup>5</sup> en el cual comenzamos a analizar la actuación de las potencias emergentes en el diseño de algunos aspectos de la agenda internacional tomando en consideración los países BRICS. Dicho trabajo nos permitió avanzar en la comprensión de un quinteto, con capacidades y comportamientos disímiles, pero que lograron capitalizar su presencia en el bloque con vistas a potenciar sus proyecciones globales.

En esta nueva etapa de la investigación postulamos, a modo de hipótesis de trabajo, que las pujas de poder entre los países miembros de BRICS y las potencias tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea), han generado constantes alineamientos y realineamientos en áreas claves de negociación multilateral global. Dichos alineamientos han sido de carácter efímero y voluble, sujetos a la temática que se tome en consideración y dependiendo de los sucesos acontecidos al momento de su deliberación. Más aún, las desavenencias también se han hecho presentes entre los propios miembros del bloque. El proceso de ampliación ha agravado, en este sentido, las posibilidades de disensos internos redoblando los desafíos para salvaguardar la eficacia colectiva del grupo.

En función de estos postulados bajo análisis, este libro aspira entonces a contribuir a una profundización del conocimiento sobre países que serán –y ya están siendo- cruciales para la evolución de la política internacional de la tercera década del siglo XXI.

En este contexto, deben añadirse también las implicancias que se abren para Argentina. El tratamiento de esta temática permite colaborar con un entendimiento integral y exhaustivo que coadyuve en la formulación y ejecución de políticas que viabilicen la inserción de Argentina en el sistema internacional. Cabe recordar que en la anterior transición hegemónica global -con el declive británico y el ascenso norteamericano-, Argentina careció de un diagnóstico internacional certero que le permitiera reposicionarse beneficiosamente en esa

<sup>4</sup>Para conocer las trayectorias académicas de cada uno de los y las investigadoras del equipo de trabajo, ver los CVs al final de esta publicación.

<sup>5</sup>Ver: Giaccaglia, C; Calderón, E; Dussort, M.N & Marchetti, A. (2022) Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional, Rosario, Editora UNR. <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/25155>

coyuntura global. De allí la necesidad de investigar, discutir y repensar hoy, en este nuevo contexto internacional, posibles estrategias nacionales en función de las consecuencias que las transformaciones mundiales en marcha, puedan tener para nuestro país.

El libro está estructurado en ocho capítulos. En ellos, se contempla un doble criterio de análisis. Por un lado, un criterio temático que permite abordar los alineamientos de los BRICS en relación a áreas claves de negociación internacional tales como transición energética, Ciencia y Tecnología, Internet/inteligencia artificial (IA), comercio o seguridad internacional, entre otros. Por el otro, un criterio geográfico por el cual los distintos autores analizan, ya sea a uno o varios de los países fundadores de BRICS, esto es, Brasil, Rusia, India, China o Sudáfrica. No obstante, en esta oportunidad se incluye también, el abordaje de nuevos miembros tales como Etiopía o países socios como Bolivia en el marco del actual BRICS Plus.

En el primer capítulo, **Clarisa Giaccaglia** se concentra en analizar y tipificar las estrategias de acción desarrolladas por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica como manifestaciones del multialineamiento promovido por ambos países desde inicios de la post Guerra Fría. El capítulo parte de una de las premisas más discutidas actualmente por la academia en cuanto a la posibilidad de que los países miembros de BRICS reformen la actual arquitectura de Gobernanza Global, en función de sus necesidades e intereses o, finalmente, construyan un nuevo marco normativo internacional con instituciones y reglas propias. A partir de un enfoque de tipologías explicativas, la autora diferencia tres tipos de comportamientos: 1. estrategias de adecuación a marcos normativos internacionales ya existentes; 2. estrategias de reacción a dichas normas globales y, 3. estrategias de emprendimiento normativo. Posteriormente, la tipología es ilustrada con aquellas formulaciones y acciones políticas más emblemáticas o representativas desarrolladas por ambos estados bajo estudio.

En el segundo capítulo, **María Noel Dussort** analiza las medidas implementadas por India para afrontar la transición energética en el marco de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos. De este modo, busca comprender el lugar que ocupa Nueva Delhi en los alineamientos internacionales suscitados en este campo de acción. La autora parte de la idea de que, en un momento histórico en donde la transición energética conforma una manifestación de la crisis del Orden Internacional Liberal, países como India resultan beneficiados de la mencionada disputa. Esto se debe a que aún no constituye un competidor de alto perfil en las cadenas globales de valor y, además, su economía es dinámica, lo cual lo convierte en un buen socio para captar inversiones en nuevas energías renovables y proyectarse a futuro como protagonista de la transición.

Posteriormente **Agustina Marchetti**, en el tercer capítulo, aborda la estrategia de Ciencia y Tecnología de China la cual permea transversalmente



diversas áreas de sus políticas, tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. Dicha estrategia tiene por objeto generar un rápido crecimiento económico, proyectar su poder global mediante avances tecnológicos y participar en el establecimiento de los estándares globales de uso de tecnología. La autora se focaliza particularmente en el posicionamiento del gigante asiático en la gobernanza de inteligencia artificial (IA) a partir de la cual China busca forjar alineamientos con los países del Sur Global con el objeto de inclinar la balanza a su favor en el marco de la disputa con Estados Unidos.

En el cuarto capítulo, **Virginia Busilli** junto con **Franco Aguirre** y **Milton Escobar**, analizan la trayectoria de la asociación entre China y Brasil en el marco de BRICS desde 2009 hasta 2024, identificando continuidades y reconfiguraciones en función de los cambios internos de ambos países y del contexto internacional. Los autores sostienen que este vínculo constituye un ejemplo de alineamiento estratégico flexible, sostenido en la diplomacia económica china y en la histórica búsqueda de autonomía de Brasil. El estudio muestra cómo China ha utilizado el BRICS para legitimar su liderazgo en el Sur Global, mientras Brasil lo concibió como plataforma para ampliar márgenes de maniobra y proyectar su voz en la gobernanza global.

A continuación, en el quinto capítulo y sexto capítulo se abordan temáticas vinculadas al ámbito estratégico militar. Al respecto, **Emilse Calderón** explica por qué Rusia es un actor clave en tanto catalizador del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial. Haciendo hincapié en la dimensión estratégico-militar y político-diplomática de la política internacional, la autora sostiene que, por un lado, el tránsito de Moscú por los años noventa, con un irrestricto alineamiento con Estados Unidos, determinó su modo de insertarse internacionalmente en el siglo XXI con realineamientos caracterizados tanto por una grieta con respecto a Occidente como por un vínculo denso con China. Por otro lado, dicho proceso se nutre también de la crisis terminal de la gobernanza global basada en reglas liberales que provocó la guerra en Ucrania y el reposicionamiento de Rusia como polo de poder en el escenario global.

En el sexto capítulo, **Ornela Fabani** se concentra en el posicionamiento de BRICS frente a la guerra en la Franja de Gaza, a partir del ataque perpetrado el 7 de octubre de 2023, por la organización terrorista Hamás contra el Estado de Israel. En cuanto a los alineamientos generados por BRICS en relación a este conflicto, la autora sostiene que los mismos responden al vínculo que cada uno de estos actores posee con los protagonistas del conflicto, esto es, Israel y las representaciones palestinas. Asimismo destaca, por un lado, cierto sentido de solidaridad con el pueblo palestino, particularmente presente en el caso de Sudáfrica y, por el otro, una mayor sintonía de India con el gobierno israelí. Sin embargo, concluye que aquello que parece primar entre el conjunto de los miembros originarios de BRICS es la intención de preservar sus propios intereses, tendientes a obtener mayor reconocimiento internacional.

Finalmente, el séptimo y el octavo capítulo, están abocados al análisis del reciente proceso de ampliación de BRICS. En este sentido, **Carla Morasso**, se adentra en el caso de Etiopía como uno de los nuevos miembros plenos del foro. La autora argumenta que en un contexto internacional caracterizado por la contestación al orden liberal de los actores emergentes y la competencia entre Estados Unidos y China, el caso de Etiopía ilustra la creciente capacidad de agencia de los estados africanos. En este sentido, considera que la nueva orientación de la política exterior etíope ha profundizado el alineamiento con el Sur Global y ha fortalecido la proyección internacional del país, lo cual se ha traducido en la reconciliación con Eritrea, el distanciamiento con Estados Unidos, el establecimiento de una asociación estratégica con China y el ya mencionado ingreso al BRICS Plus. No obstante, la trayectoria futura de esta potencia regional dependerá del modo en que afronte las tensiones y contradicciones que a nivel doméstico e internacional desafían su crecimiento, estabilidad y liderazgo en el Cuerno de África.

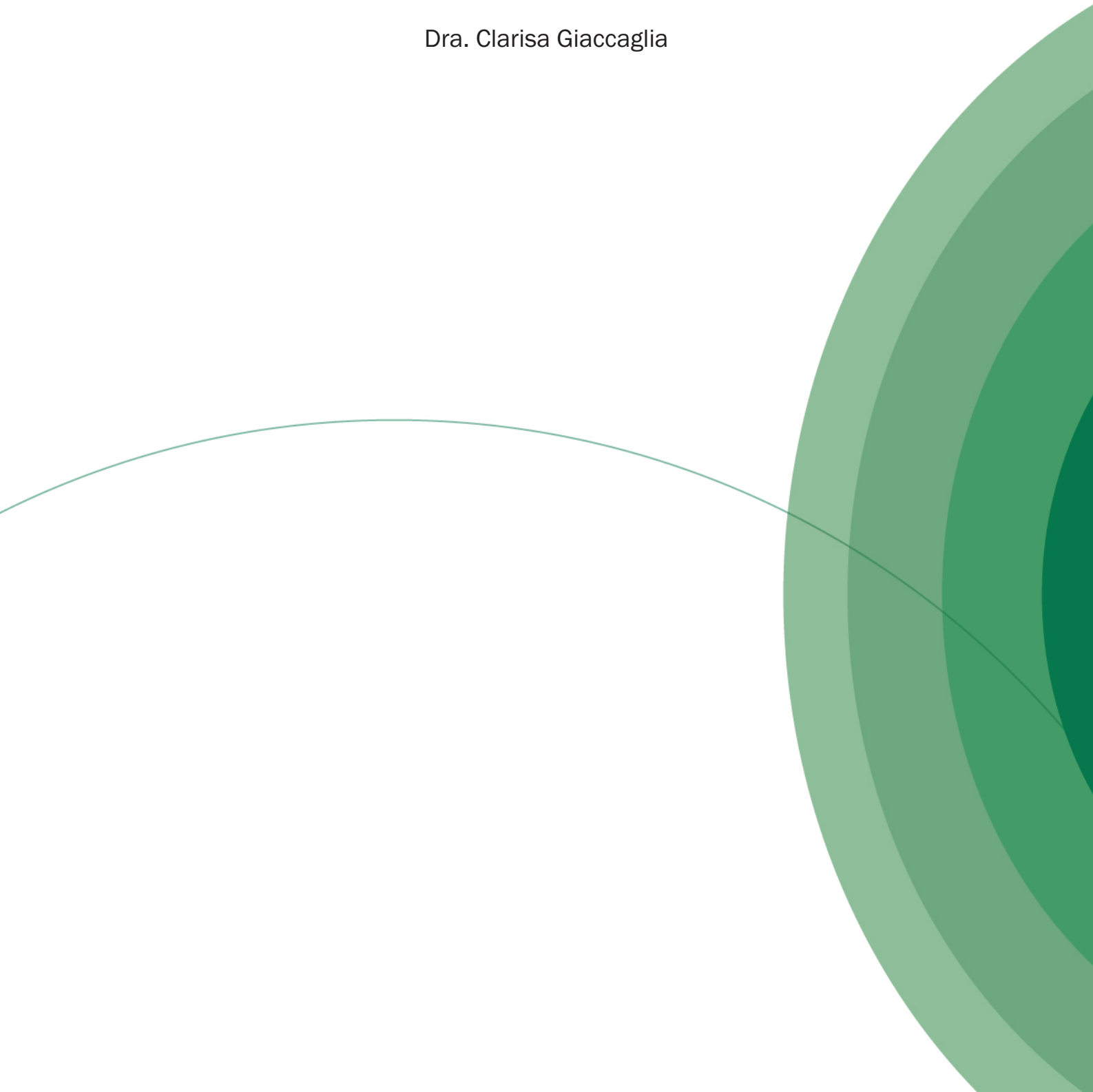
En el octavo capítulo, finalmente, **Natalia Ceppi** pone en debate el ingreso de Bolivia como país socio de BRICS durante el gobierno de Luis Arce (2020-2025), haciendo hincapié en las principales motivaciones e implicancias del proceso. La autora señala que la búsqueda de adhesión por parte de Bolivia al bloque posee consideraciones políticas, ideológicas y económicas relacionadas con los procesos de ajustes que ha atravesado su política exterior. En este contexto de realineamientos, y dadas las limitaciones estructurales del país, BRICS ofrece desde la óptica boliviana, la posibilidad de fortalecer los vínculos bilaterales en curso y afrontar colectivamente los desafíos globales.

Esperamos que esta obra colectiva contribuya a construir miradas analíticas centradas en el Sur Global que nos permitan comprender los procesos de realineamiento internacional e interpretar las nuevas geometrías del poder mundial para poder avanzar en propuestas de inserción internacional autónomas y soberanas.

# CAPÍTULO 1

---

Dra. Clarisa Giaccaglia





# Los multialineamientos internacionales de Brasil y Sudáfrica: una tipología de estrategias de acción en los ámbitos multilaterales globales

## Resumen

Poniendo el foco en las potencias emergentes del Sur Global, particularmente en los casos de Brasil y Sudáfrica, este capítulo parte de la idea de que, si bien dichas potencias no poseen las capacidades necesarias para plantear un orden alternativo, intentarán no quedar sometidas a los vaivenes de la competencia Estados Unidos-China-Rusia. Para ello, se han valido de multialineamientos priorizando entramados de vínculos que favorezcan sus intereses nacionales. Ahora bien, la puesta en práctica de estos multialineamientos se ha visto reflejada en distintas estrategias de acción internacional. El presente capítulo se propone analizar y tipificar las estrategias de acción desarrolladas por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica en los tradicionales ámbitos multilaterales de negociación global. A partir de un enfoque de tipologías explicativas, se diferenciaron tres tipos de comportamientos: 1. estrategias de adecuación a marcos normativos internacionales ya existentes; 2. estrategias de reacción a dichas normas globales, 3. estrategias de emprendimiento normativo. Posteriormente, la tipología fue aplicada destacando aquellas formulaciones y acciones políticas más emblemáticas o representativas que posibilitan ilustrar la tipología propuesta.

**Palabras claves:** Multialineamientos - Estrategias de acción internacional - Brasil - Sudáfrica - Adecuación/Reacción - Emprendimiento normativo

## Brazil and South Africa in the context of international multi-alignments: a typology of action strategies in global multilateral arenas

## Abstract

Focusing on the emerging powers of the Global South, particularly Brazil and South Africa, this chapter starts from the idea that, although these powers do not have the necessary capabilities to propose an alternative order, they will try to avoid being subjected to the ups and downs of competition between the United States, China and Russia. To this end, they have resorted to multi-alignment, prioritising networks of ties that favour their national interests. However, the implementation of these multi-alignments has been reflected in different international action strategies. This chapter aims to analyse and classify the strategies developed by the governments of Brazil and South Africa in the traditional multilateral spheres of global negotiation. Using an explanatory typology approach, three types of behaviour were differentiated: 1. strategies of adaptation to existing international regulatory frameworks; 2. strategies of reaction to these global norms; 3. strategies of norms entrepreneurship. Subsequently, the typology was applied, highlighting the most emblematic or representative policy formulations and actions that illustrate the proposed typology.

**Key words:** Multi-alignments - International action strategies - Brazil - South Africa - Adaptation/Reaction - Policy entrepreneurship

## Introducción

En los últimos años, mucho se ha debatido y se ha escrito respecto a la crisis del Orden Liberal Internacional producto de la caída relativa del poder global de Estados Unidos, el ascenso internacional de reemergentes como China y Rusia y la creciente gravitación de otras destacadas potencias emergentes<sup>1</sup>. En este mismo sentido, la consolidación de BRICS -atravesado por el reciente proceso de ampliación en torno al BRICS Plus- ha profundizado los debates académicos y políticos en cuanto a las repercusiones de estas nuevas dinámicas para el tablero geopolítico internacional.

En este contexto, los alineamientos internacionales han adquirido una renovada relevancia. En efecto, desde principios de la década del noventa “ha habido un alejamiento de las estructuras de alianzas formales<sup>2</sup> basadas en la fuerza militar hacia matrimonios de conveniencia más transitorios sobre temas específicos” (Woodman, 1997: 81). Esta tendencia se ha acentuado en el marco de las actuales transformaciones que presenta el sistema internacional caracterizado como un orden en transición (Tammen et Al, 2017), un interregno (Sanahuja, 2022) o un orden no hegemónico (Hirst, Russell, Sanjuan & Tokatlián, 2024).

La reciente literatura sobre alineamientos muestra que éstos están volviéndose particularmente dominantes en la era de las potencias emergentes, dado que estos países tienen una fuerte tradición de no alineamiento y, al mismo tiempo, tienden a organizar sus relaciones tanto en virtud de objetivos de seguridad como en función de otra clase de propósitos (O'Donnell & Papa, 2021: 801). En este sentido, se observa que este orden “no tiende a conformarse en torno a bloques o agrupamientos rígidos como sucedió en la Guerra Fría. Esta tendencia se explica por el proceso de difusión del poder y la riqueza globales que evoluciona en sincronía con la transición de poder entre Estados Unidos y China” (Hirst, Russell, Sanjuan & Tokatlián, 2024: 153).

Bajo estas circunstancias, países como Brasil y Sudáfrica poseen una tradición diplomática que ha buscado lograr “un sitio en las mesas de negociación global”. Frente a un escenario mundial cada vez más intrincado, ambos estados han propiciado multialineamientos, esto es, han desarrollado

<sup>1</sup> Para un tratamiento pormenorizado sobre la evolución y creciente diferenciación entre las potencias emergentes miembros de BRICS, ver Giaccaglia, 2022.

<sup>2</sup> Para un análisis sobre las diferencias entre las alianzas y los alineamientos, ver Giaccaglia, 2024.

una participación en diversos alineamientos, pero que se consideran de carácter limitado con la posibilidad de elegir entre distintos socios según los intereses nacionales (O'Donnell & Papa, 2021: 805). De esta manera, estos gobiernos tienden a superponer vínculos, incluso aquellos que parecen disímiles o incompatibles, a fin de generar entramados que favorezcan a las necesidades nacionales y a la autonomía de sus respectivos países.

Ahora bien, en el actual juego internacional de alineamientos y realineamientos<sup>3</sup>, la puesta en práctica de multialineamientos se ha visto reflejada en distintas estrategias de acción en los ámbitos multilaterales de negociación global, ya sea en las votaciones de organismos internacionales, en las declaraciones de distintos foros políticos o en una serie de propuestas para la búsqueda de resoluciones de las principales temáticas de preocupación de la actual agenda global.

Una de las premisas más discutidas en relación al rol de los estados miembros de BRICS refiere a la posibilidad de que estos países reformen la actual arquitectura de Gobernanza Global en función de sus necesidades e intereses o, finalmente, construyan un nuevo marco normativo internacional con instituciones y reglas propias. Coincidiendo con lo planteado por Calvaho, Anand y Naidu (2025), sostenemos que los sucesos acontecidos en los últimos años demuestran que, a pesar de las ambiciones de los BRICS, instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) siguen siendo, por el momento, estructuralmente dominantes, configurando las normas financieras, de seguridad y comerciales en el ámbito internacional. Incluso dentro de las iniciativas lideradas por los BRICS -como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), el Acuerdo de Reservas Contingentes (CRA) y los sistemas de pago intra-BRICS-, la dependencia con el sistema financiero existente plantea la importancia de seguir deteniendo nuestra mirada analítica en estas instancias de negociación.

<sup>3</sup> El alineamiento es un término amplio y puede ser definido como “las expectativas de los estados sobre si será respaldado o confrontado por otros estados en interacciones futuras” (Snyder, 1997:3). Los alineamientos deben entenderse como procesos de oscilación. En este sentido, la desalineación es la deserción de un alineamiento, y si la potencia desertora no busca ningún aliado sustituto, éste es el “punto terminal”. El realineamiento, a su vez, puede ser producto de la coerción, de conflictos de intereses o de cambios en la autoridad interna y/o en las relaciones de poder (Liska, 1962: 55-56). Para más detalles sobre este tema, ver Giaccaglia, 2024.

Frente a ello, nos preguntamos: *¿Qué estrategias de acción han desarrollado los gobiernos de Brasil y Sudáfrica en estos espacios globales de negociación multilateral diseñados por las potencias tradicionales, es decir, Estados Unidos y los países europeos? ¿De qué manera podemos tipificar dichas estrategias como manifestaciones de los multialineamientos promovidos por estos dos gobiernos desde la finalización de la Guerra Fría?*

En base a esta perspectiva, el presente capítulo se propone analizar y tipificar las estrategias de acción desarrolladas por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica en los tradicionales ámbitos multilaterales de negociación global como manifestaciones del multialineamiento promovido por ambos países desde los inicios de la post Guerra Fría.

Desde un punto de vista teórico el trabajo se nutre, por un lado, de los aportes del Liberalismo Institucional, particularmente de aquellos postulados que centran su preocupación en comprender las dinámicas de cooperación y conflicto en distintos ámbitos de negociación global (Hurrell, 2013; Narlikar, 2013; Cooper & Antkeiwicz, 2008). Por otro lado, se recurre a algunos aspectos de la Escuela Inglesa que abordan el rol normativo de los nuevos poderes (Newman & Zala, 2018) y a ciertas contribuciones del Constructivismo Crítico respecto al “ciclo de normas”, es decir, los procesos de construcción y negociación de normas internacionales (Benner 2013; Wunderlich 2020; Sikkink 2014; Abdenur, 2014; de Souza & Taylor, 2025). De igual manera, se privilegia una mirada latinoamericana que permita enriquecer el análisis.

Desde un punto de vista metodológico, se toman en consideración cinco variables, consideradas áreas claves de negociación internacional: comercio, salud, cambio climático, finanzas, Internet/IA y seguridad internacional. A partir de un enfoque de tipologías explicativas (Elman, 2005), se busca presentar las acciones internacionales desplegadas por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica en dichos ámbitos de negociación (Ver tablas en ANEXO 1). La elección de estos dos casos radica en que ambos países cumplen con una doble condición: han sido conceptualizados como potencias emergentes y, además, poseen una fuerte y clara pertenencia al Sur Global.

En cuanto al recorte temporal, se considera el período iniciado en las últimas décadas del siglo XX pues a partir de allí ambos gobiernos –Brasil, particularmente desde su redemocratización en 1985 y Sudáfrica desde la finalización del apartheid en 1994- propiciaron políticas exteriores que buscaron ampliar su participación en el diseño y ejecución de normas internacionales. No obstante, es importante aclarar que el recorte contemplado no es longitudinal sino de carácter transversal ya que el objetivo no es analizar la evolución del fenómeno sino destacar aquellas formulaciones y acciones políticas más emblemáticas o representativas que posibilitan ilustrar la tipología de estrategias propuesta en esta investigación.

El capítulo se estructura en tres secciones. En la primera sección, se

realiza una aproximación a la importancia de profundizar en el estudio de las estrategias de acción desarrolladas por países emergentes y del Sur Global para, posteriormente, presentar la tipología propuesta para este trabajo. En la segunda sección, se avanza en la aplicación de la tipología planteada en los casos de Brasil y Sudáfrica. En una primera instancia, se focaliza en aquellas estrategias de adecuación a marcos normativos ya existentes; para luego concentrarse en las estrategias de reacción a dicha normativa global y finalmente adentrarse en las estrategias de emprendimiento normativo. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

### **1. Estrategias de acción de los países emergentes del Sur Global en el marco de un orden internacional en crisis**

La idea de un Orden Internacional Liberal remite a las instituciones, reglas y normas de la también llamada Pax Americana, la cual comprende el período de relativa paz en el mundo occidental desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta los umbrales del siglo XXI, período histórico que coincide con la posición militar y económica dominante de Estados Unidos. Hay cierto consenso académico en lo que respecta a la crisis de este orden, que viene teniendo sus expresiones más emblemáticas en la crisis del capitalismo (con la crisis de 2008 como un parteaguas), la crisis de la globalización (con el avance de nuevas dinámicas como el *nearshoring* y el *friendshoring*<sup>4</sup>) y la pérdida de hegemonía de Estados Unidos. En este contexto, la consolidación del poderío internacional de China y la reafirmación de las aspiraciones globales de Rusia (plasmadas en su avanzada sobre Ucrania), son percibidas como las principales amenazas sistémicas.

La literatura occidental en Relaciones Internacionales ha puesto énfasis en las consecuencias que estos cambios traerán aparejados para la superpotencia estadounidense así como también para los países europeos, actores protagónicos -en el mundo post 1945- en la creación de normas, instituciones, valores y reglas de juego para el sistema internacional en su conjunto. Gobernanza global que, además, fue “diseñada por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos” (Tussie, 2019:107).

<sup>4</sup> Para más detalles sobre estas nuevas dinámicas, ver Yglesias & Esquivel, 2022.



Frente a este deterioro occidental, la bibliografía norteamericana ha hecho hincapié en distintas estrategias para el comportamiento mundial de Estados Unidos en los próximos años. Entre las más relevantes podemos mencionar: 1. sostener y defender el orden global, cooptando a las democracias no occidentales (Ikenberry, 2019; Mandelbaum, 2019); 2. evitar que Rusia sea atraída a una coalición con China (Mearscheimer, 2019); 3. contener activamente a China (Walt, 2025); 4. renovar el liderazgo estadounidense reconociendo el ascenso de nuevos poderes (Zakaria, 2020); 5. desarrollar una política exterior selectiva que evite la sobrecarga imperial (Kupchan, 2020).

De igual manera, desde la academia europea se han planteado reflexiones en torno a las estrategias de acción que debería priorizar el viejo continente. En este sentido, se destaca el dilema entre favorecer estrategias de adaptación, esto es, -ajustar el comportamiento al nuevo contexto mundial, llegando a acuerdos con los actores o aceptando ideas dominantes en la nueva estructura- o estrategias de atrincheramiento -tendencia a mantener o reforzar aún más la posición sostenida con la intención de resistir frente a la adversidad- (Barbé, 2014).

En este contexto, tanto Estados Unidos como Europa han radicalizado sus posiciones frente a los alineamientos internacionales exigiendo posicionamientos certeros, sobre la base de argumentaciones dicotómicas (aliado/rival, democracia/autocracia, Occidente/el resto) que buscan exhortar a las restantes unidades estatales del sistema, especialmente a aquellos países más destacados del Sur Global, en pos de una férrea defensa de los valores democráticos y occidentales.

Ahora bien, resulta significativo centrarnos en las estrategias de acción promovidas por los países emergentes del Sur Global, interlocutores en ascenso en las principales mesas de negociación multilateral. Cabe remarcar que el Sur Global está integrado, hoy en día, por países con peso propio como Brasil, India, Indonesia, Turquía o Arabia Saudita y por otros más pequeños o medianos que juegan papeles importantes en asuntos específicos de la agenda global o en sus regiones, como Sudáfrica. Por consiguiente, “el Sur Global no es el Tercer Mundo de la Guerra Fría. Tiene más riqueza y más recursos de poder y, por lo tanto, es más proactivo, cuenta con más voz y campo de acción y mayor capacidad de influencia en casi todas las áreas de las relaciones internacionales” (Hirst, Russell, Sanjuan & Tokatlán, 2024: 144). Como indica Hurrell (2018:93), los cambios en el orden internacional están expresando la voluntad y capacidad de más actores estatales y sociales de convertirse en sujetos activos de la política mundial.

Las potencias emergentes han estado actuando en las instituciones multilaterales como erosionadoras del poder de Estados Unidos, poniendo en duda su legitimidad, desafiando sus preferencias o negándole la cooperación necesaria para hacer posible la realización de sus objetivos (Hurrell, 2006). Sin

embargo, no todas las potencias emergentes forman parte del Sur Global. En este sentido, coincidimos con la perspectiva de que “China ya hace tiempo que ha dejado de pertenecer al Sur Global y Rusia nunca se ha colocado en ese lugar” (Hirst, Russell, Sanjuan & Tokatlián, 2024: 141).

Por tanto, poniendo el foco en las potencias emergentes del Sur Global, particularmente en los casos de Brasil y Sudáfrica, se advierte que, si bien dichas potencias no poseen las capacidades necesarias para plantear un orden alternativo, intentarán no quedar sometidas a los vaivenes de la competencia Estados Unidos-China-Rusia. Para ello, como ya hemos señalado, se valen de multialineamientos priorizando entramados de vínculos que favorezcan sus intereses nacionales.

Ahora bien, ¿cuáles han sido y son efectivamente las estrategias de acción desarrolladas por estas potencias emergentes del Sur Global en los esquemas decisorios mundiales a través de las cuales se han manifestado estos multialineamientos?

A partir del seguimiento realizado a las acciones desarrolladas por los gobiernos de estos dos países en los ámbitos globales, proponemos una tipología explicativa. Las tipologías explicativas ofrecen una forma estructurada de organizar y analizar datos cualitativos en política internacional, permitiendo demostrar argumentos teóricos y, al mismo tiempo, reconocer la complejidad y los matices de los acontecimientos del escenario mundial (Elman, 2005). Mediante un análisis de casos cruzados, se buscó identificar aquellas variables más relevantes: comercio, cambio climático, propiedad intelectual, finanzas y seguridad internacional. Las acciones de Brasil y Sudáfrica fueron ordenadas en distintas categorías analíticas o celdas, esto es, “cajas” donde se agrupan fragmentos de información. Posteriormente, dichas categorías fueron ordenadas diferenciando tres tipos de comportamientos: 1. Estrategias de adecuación a marcos normativos internacionales ya existentes; 2. Estrategias de reacción a dichos marcos 3. Estrategias de emprendimiento normativo. De igual manera, cada una de dichas estrategias fue desagregada de forma secuencial, desde el mayor nivel de adecuación pasando por el mayor nivel de oposición hasta alcanzar la puesta en discusión e institucionalización de normas de generación propia.

Por tanto, el conjunto de categorías analíticas conforman la siguiente tipología de estrategias de acción:

**1. Estrategias de adecuación a marcos normativos ya existentes**

- a. Ingreso a las mesas de negociación
- b. Adaptación a normas ya existentes

**2. Estrategias de reacción a marcos normativos ya existentes**

- a. Cuestionamiento y/o resistencia a normas ya existentes
- b. Bloqueo de negociaciones



### **3. Estrategias de emprendimiento normativo**

- a. Inclusión de nuevos temas para su discusión
- b. Creación de nuevos bloques negociadores
- c. Modificación y/o perfeccionamiento de normas ya existentes
- d. Creación e institucionalización de nuevas normas

## **2. El accionar global de Brasil y Sudáfrica**

### **2.1 Estrategias de adecuación a marcos normativos ya existentes**

#### **2.1.1 Ingreso a las mesas de negociación**

Como bien sabemos el “ciclo de generación de normas internacionales” ha sido históricamente dominado por los poderes euroatlánticos (Benner, 2013:6). La política internacional es, además, “un juego para pocos”. Por tanto, a partir de la post Guerra Fría, y conforme fueron acrecentándose los temas susceptibles de deliberación en instancias globales, se fueron gestando recintos de discusión más acotados o nuevos espacios informales de negociación internacional. Al tratarse de ámbitos de actuación, *a priori*, exclusivos de las potencias tradicionales, la obtención de un sitio en la mesa de negociación por parte de potencias emergentes del Sur puede ser considerado un primer escalón en las estrategias de acción global.

Respecto a los espacios más circunscritos, resulta distintivo el llamado “proceso de sala verde”<sup>5</sup>, esto es, las negociaciones desarrolladas en la OMC entre las grandes potencias comerciales acompañadas por dos o tres países en desarrollo los cuales eran reconocidos como representantes de las posiciones de los países del Sur. Esta dinámica fue característica durante la primera década del siglo XXI e incluyó frecuentemente a los gobiernos de Brasil y de Sudáfrica en dicha “mesa chica”. Una de sus expresiones más paradigmáticas involucró a Brasil durante la Sexta Conferencia Ministerial en Hong Kong en 2005. En aquella ocasión, se conformó el denominado “Nuevo cuadrángulo” -integrado por Estados Unidos, la UE, Brasil e India- momento en el cual Brasil pareció aceptar las condiciones de negociación del Norte generando preocupación en los restantes países en desarrollo (Bello, 2006).

En cuanto a los espacios de negociación, con mayor grado de informalidad, es decir, fuera de los organismos internacionales tradicionales, cabe referenciar

<sup>5</sup> Se las conoció por ese nombre debido al color verde con el que durante mucho tiempo estuvieron pintadas las paredes de la sala de reuniones del director general de la OMC, donde frecuentemente se llevaban a cabo este tipo de negociaciones.

al G7 y sus vínculos con el Outreach 5 (O-5)<sup>6</sup>, en el cual participaron tanto Brasil como Sudáfrica. Durante el período 2000-2007, las presidencias rotativas del G7 ejercidas por Japón, Francia y Alemania, invitaron a Brasilia y a Pretoria a participar en sus cumbres anuales. Por medio del “Proceso de Heiligendamm” en 2007, las potencias tradicionales del G7 reconocieron, por primera vez, la necesidad de incorporar a los poderes emergentes en las discusiones de las principales temáticas de preocupación internacional estableciendo la necesidad de una cooperación regular, estructurada e institucionalizada entre el G-8 y el O-5 (Myatt, Sayao, Torney y Zommers, 2007:2).

Cabe destacar finalmente, lo sucedido con posterioridad a la crisis de 2008. En el marco de un contexto internacional convulsionado, las negociaciones comerciales directamente se trasladaron fuera de Ginebra con reuniones excluyentes que sólo contemplaron a un pequeño grupo: los FIPS (sigla con la que se conocieron las llamadas “cinco partes interesadas”: Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, India y Australia). En este caso, sólo Brasil consiguió ser de la partida aunque esta dinámica fue efímera. Desde 2010 en adelante, y frente a la imposibilidad de acordar posiciones, las potencias tradicionales fueron progresivamente abandonando la OMC como espacio clave de negociación multilateral<sup>7</sup>. El fracaso de la Conferencia ministerial de Nairobi en 2015 generó cierto consenso, entre los analistas, respecto a la “muerte” de la Ronda Doha<sup>8</sup>. Esta parálisis se profundizó con la llegada de Trump al poder de Estados Unidos en 2017 y se sostiene hasta la actualidad.

### **2.1.2 Adaptación a normas ya existentes**

En la medida en que las potencias emergentes comenzaron a tener una participación más protagónica en los asuntos mundiales, fueron compelidas a adecuar sus normativas nacionales a aquello que se acordaba en los ámbitos globales. A modo ilustrativo, es posible mencionar las negociaciones realizadas en la OMPI. En efecto, la elaboración del Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en 1995 contempló un plazo de adaptación para los países en desarrollo. Como consecuencia en 1996 y,

<sup>6</sup> Outreach 5 (O-5) estaba formado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica.

<sup>7</sup> El abandono progresivo de la OMC por parte de Estados Unidos se produce en simultáneo con el relanzamiento del TTP (Tratado Transpacífico de Cooperación Económica) durante el gobierno de Obama.

<sup>8</sup> Desde la OMC se sostiene oficialmente que la Ronda aún permanece abierta.

producto de las presiones ejercidas por el gobierno norteamericano, Brasil aprobó la ley 9.279 de Propiedad Industrial en virtud de la cual se reconocieron las patentes farmacéuticas (Mello e Souza, 2011: 10).

Por otra parte, el histórico acuerdo de **Cambio Climático** alcanzado en París en 2015 en la COP21 constituye otro ejemplo de adecuación a las normas existentes. En este sentido, se dejó de lado la disputa sobre el “principio de la diferenciación”, ampliamente defendido tanto por el gobierno brasileño como por el sudafricano, aceptándose el compromiso por parte de todos los países firmantes de limitar sus emisiones nacionales. Siguiendo este propósito de adecuación, Sudáfrica en septiembre de 2021, se comprometió a un objetivo fijo de emisiones de entre 350 y 420 MtCO<sub>2</sub> para el año 2030 (NDC Partnership, 2025). Brasil, por su parte, en la COP29 de noviembre de 2024, se comprometió a reducir sus emisiones nacionales entre un 59% y un 67% para 2035 (Agencia Brasil, 11 de noviembre de 2024). De esta manera, ambos estados han aceptado su parte de responsabilidad frente a esta problemática global, adecuándose a las normativas internacionales vigentes.

## 2.2 Estrategias de reacción a los marcos normativos ya existentes

### 2.2.1 Cuestionamiento y/o resistencia a normas internacionales vigentes

Un siguiente peldaño en el *continuum* de estrategias de acción refiere a aquellas que cuestionan y/o se resisten a las normas internacionales ya existentes o, al menos, a su modo de implementación. Dicho tránsito implica un alejamiento de las intenciones de adecuación hacia los primeros indicios de reacción frente a la normativa global vigente.

Al respecto, cabe mencionar, en el ámbito de la seguridad internacional, los cuestionamientos esgrimidos sobre el principio de Responsabilidad de Proteger por parte de Brasil y Sudáfrica. La Responsabilidad de Proteger (R2P) es una norma internacional, propuesta originalmente por el gobierno de Canadá en 2001 y aprobada por unanimidad durante la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en 2005 con el objeto de garantizar la detención de los crímenes masivos de guerra, genocidio, lesa humanidad y las limpiezas étnicas. Surgió como respuesta al fracaso de la comunidad internacional para responder adecuadamente a los escenarios de Ruanda y la ex Yugoslavia (Benner, 2013: 1).

Sin embargo, la posterior aplicación de esta norma en los casos de Libia y de Siria fueron fuertemente cuestionados por Brasilia y Pretoria. En palabras de Maria Luiza Ribeiro Viotti (9 de noviembre de 2011), representante permanente de Brasil en Naciones Unidas: “existe una creciente percepción de que el concepto de responsabilidad de proteger podría utilizarse indebidamente para fines distintos a la protección de los civiles, como por ejemplo, el cambio de régimen. A continuación sostiene: “esta percepción puede incluso dificultar más

el logro de los objetivos de protección que persigue la comunidad internacional”.

En cuanto a Sudáfrica, el gobierno manifestó estar comprometido con el principio de la protección de los civiles, aunque favoreciendo un enfoque moderado y multidimensional para la implementación de la R2P, centrado en la prevención y resolución de conflictos mediante el diálogo y la interacción. De este modo, también cuestionó su aplicación advirtiendo que debía implementarse observando un estricto respeto a la soberanía y por medio del Consejo de Seguridad (Smith, 2015:1).

Para ambos estados, los cuestionamientos se fundamentan “on a historically informed scepticism about Western double standards and selective application of R2P and its intellectual predecessor, humanitarian intervention” (Smith, 2015:3).

Por otra parte, la resistencia a normas discutidas en recintos globales puede ser también graficada tomando en consideración las posiciones de Brasil y Sudáfrica en el ámbito de las negociaciones sobre la **Gobernanza Global de Internet**. En efecto, el gobierno de Estados Unidos ha intentado imponer una posición desreguladora, de orientación liberal, la cual plantea que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales no deben inmiscuirse en la Gobernanza de Internet. De esta manera, esta posición propicia una creciente y protagónica actuación para las ONGs. pero, sobre todo, para las empresas privadas.

A partir de la segunda década del siglo XXI, este enfoque ha sido duramente resistido por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica abogando por una gobernanza a cargo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) bajo el auspicio de Naciones Unidas. De igual manera han combatido férreamente en contra de la “brecha digital”, resistiendo normativas que puedan agravar la exclusión de amplias capas poblacionales. En este sentido, buscan promover una Internet que debe seguir siendo una red global unificada, estable, segura, resistente, digna de confianza, y accesible a los usuarios de todo el mundo (Giaccaglia, 2022: 65).

Cabe destacar que en esta misma línea de resistencia se han pronunciado en torno a las discusiones más recientes respecto a regulaciones para la Inteligencia Artificial (IA), oponiéndose al avance de las corporaciones privadas en este tema. En este sentido, en la Cumbre de BRICS realizada en Río de Janeiro en 2025, se firmó una Declaración sobre Gobernanza Global de la Inteligencia Artificial, con una clara impronta de las posiciones defendidas sobre este tema, fundamentalmente por parte de Brasil pero también de Sudáfrica. En dicho documento, se advierte sobre los potenciales riesgos de la IA y sobre la importancia de atender las necesidades de los países del Sur Global, en conformidad con las legislaciones nacionales -esto es, reivindicando el papel del estado frente a los privados- y con la carta de Naciones Unidas -con el objeto de regular el avance de grandes jugadores provenientes de las potencias del

Norte- (Declaración sobre Gobernanza Global de IA de BRICS, 2025).

### 2.2.2 Bloqueo de negociaciones

El mayor nivel de oposición en las estrategias de acción presentadas en esta tipología lo constituyen aquellas que implican un bloqueo en las negociaciones, es decir, una parálisis en el proceso negociador. A los efectos de ejemplificar dicha categoría, es posible referenciar dos sucesos paradigmáticos.

En primer lugar, la quinta conferencia ministerial realizada en Cancún, en septiembre de 2003, la cual constituyó un punto de inflexión en el ámbito de la OMC, al producirse un bloqueo que derivó en un quiebre y posterior estancamiento en el proceso de negociación. Durante dicho encuentro, el G-20 agrícola –conformado por iniciativa del gobierno brasileño- y el G-90 –liderado por Sudáfrica- se mostraron resueltos a tratar los principales desequilibrios e incoherencias con respecto a la ejecución del Acuerdo sobre la Agricultura y a solicitar la apertura de los mercados de los países ricos a sus grandes exportadores agrícolas. El abierto desafío del G-20 a las políticas agrarias de los países centrales alteró el clima general de las negociaciones, convirtiéndolo en un actor que Estados Unidos y la Unión Europea tuvieron que empezar a tomar en consideración. El surgimiento del G-20 demostró que la vieja estructura de poder y toma de decisiones en la OMC era obsoleta y que era necesario expandir el círculo de poder a fin de reactivar la organización (Giaccaglia, 2017).

En segundo lugar, cabe considerar la **Cumbre de Cambio Climático** realizada en Copenhague. Frente a la distinción realizada por el Protocolo de Kyoto de 2007 entre “países desarrollados” y “países en desarrollo”, las potencias tradicionales propusieron en este encuentro de 2009 crear una categoría intermedia que incluyera a los “grandes emergentes” a fin de incitarlos a asumir compromisos de reducción. En reuniones preparatorias, el llamado BASIC<sup>9</sup>, grupo en el cual participaron tanto Brasil como Sudáfrica, había decidido que se retirarían en conjunto de las negociaciones si los países desarrollados intentaban imponer sus condiciones. Efectivamente, el grupo consideró que sus términos no negociables no fueron tenidos en cuenta por lo cual bloquearon la negociación y el documento final no pudo ser aprobado por consenso (Guadagni, 2010).

<sup>9</sup> El BASIC estaba conformado por IBSA – India, Brasil y Sudáfrica- más China.



## 2.3 Estrategias de emprendimiento normativo

La tipología explicativa propuesta contempla, en segundo lugar, las estrategias de emprendimiento normativo. Siguiendo nuevamente un criterio secuencial, estas estrategias abarcan desde la introducción de un nuevo tema al debate, hasta la institucionalización de nuevas normas, es decir, la cúspide del emprendimiento normativo.

### 2.3.1 Inclusión de nuevos temas para su discusión

La agricultura es una de las actividades económicas más importantes para los países en desarrollo. Sin embargo, el tratamiento del sector agrícola fue durante muchos años un asunto relegado en los procesos de negociación multilateral debido a los intereses de los países centrales (Europa y Estados Unidos). La insistencia de algunos países del Sur, entre ellos Brasil, generó que las cuestiones agrícolas comenzaran a ser tema de debate en la última ronda de negociación del GATT. A partir de allí, con la creación de la OMC mediante, la agricultura se convirtió en uno de los ejes rectores de las negociaciones desarrolladas en el marco de la Ronda Doha. A lo largo de todos estos años, el proceso se caracterizó por arduas y dificultosas deliberaciones con notorios estancamientos a partir de 2010, así como por un creciente protagonismo de las potencias emergentes del Sur, como Brasil y Sudáfrica.

### 2.3.2 Creación de nuevos bloques negociadores

Otra modalidad que revela indicios de traspasar una mera estrategia de adecuación o resistencia hacia posiciones más proactivas lo constituye la conformación de bloques negociadores. En este sentido, cabe mencionar tanto la formación de los ya mencionados G-20 y G-90 dentro de la **OMC** y el **BASIC** en el seno de las **COPs. de Cambio Climático**. De igual manera, cabe considerar, en el caso de Brasil, su participación en el G-4 con el objeto de promover la reforma del **Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**. Finalmente, es posible incluir también en esta categoría, la creación de **IBSA**, en primer lugar, y de **BRICS**, en segundo lugar. En este caso, si bien se trata de agrupaciones que, además, se erigieron en foros de discusión política en sí mismos, lo cierto es que también se constituyeron en alineamientos conformados por potencias emergentes que han actuado al interior de otros ámbitos de negociación internacional ya existentes, coordinando posiciones y estableciendo objetivos comunes en espacios como la OMPI, la FAO, la UIT, el G-20 financiero, el Banco Mundial y el FMI, entre otros.

### 2.3.3 Modificación y perfeccionamiento de normas ya existentes

Las estrategias de emprendimiento normativo han comprendido también la modificación o enmienda de normas internacionales ya existentes, que habían sido diseñadas por las potencias tradicionales sin participación de las potencias emergentes del Sur.



En este sentido, resulta ilustrativo considerar las negociaciones en el ámbito de la Salud Global, teniendo en cuenta lo acontecido en 2001 en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la cual se aprobó una resolución propuesta por la delegación brasileña que clasificó “el acceso a medicamentos esenciales como un derecho humano a la salud” (Mello e Souza, 2011: 22). De este modo, se modificó y amplió la definición de acceso a los medicamentos como un derecho humano.

De forma más categórica aún, ese mismo año en la OMC se realizó la firma de la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública (también conocida como Declaración Doha). Con un claro protagonismo de las representaciones de Brasil y de Sudáfrica (junto con India) se modificó la normativa vinculada a los derechos de propiedad intelectual con el objeto de promover la salud pública. En este sentido, se fomentó el acceso y la fabricación de medicamentos mediante la incorporación del concepto de “licencias obligatorias”<sup>10</sup>. En 2005, en la Conferencia de Hong Kong, se convirtió en una enmienda permanente.

El empleo de licencias obligatorias por parte de estos emergentes generó malestar con las potencias tradicionales que en varios casos implicó, los años subsiguientes, una judicialización del proceso, ya sea frente a tribunales nacionales o frente al órgano de solución de controversias de la OMC. Mientras que el gobierno de Estados Unidos intentaba encuadrar el proceso negociador en términos de comercio internacional, las potencias emergentes buscaron enmarcar el asunto como una cuestión de salud pública y de derechos humanos (Wogart, Calcagnotto et al, 2008).

Veinte años después, y producto del desenlace de la pandemia por COVID-19, una nueva modificación al Acuerdo de los ADPIC fue solicitada, en esta oportunidad, por iniciativa del gobierno de Sudáfrica. Según Amnistía Internacional, los países de mayores ingresos habían monopolizado las dosis suficientes para vacunar a toda su población casi tres veces (Kukso, 2021:5). Esta inequitativa distribución de vacunas generó, en octubre de 2020, la presentación de una propuesta del gobierno sudafricano (acompañado por India) frente a la OMC para que se aprobara una exención de ciertas disposiciones del Acuerdo ADPIC para la contención y tratamiento del COVID-

<sup>10</sup> Las licencias obligatorias autorizan que un gobierno pueda fabricar un producto patentado sin la autorización del titular de la patente en caso de “emergencia nacional” o de “otras circunstancias de extrema urgencia” (Hoja informativa OMC, 2006: 5).

19. La exención no implicaba ningún cambio de las obligaciones sustantivas del tratado; sólo buscaba suspender temporalmente su funcionamiento, hasta que se lograra una vacunación generalizada (Declaración delegación sudafricana OMC/TRIPS, 16 oct. 2020). El proyecto fue discutido en varias reuniones sin que haya sido posible obtener un consenso. Contó con el apoyo de 57 estados, en su mayoría países en desarrollo. Como contrapartida, gran parte de los estados desarrollados se opusieron (Estados Unidos, Unión Europea, Suiza, Canadá, Australia, Japón). Paradójicamente el gobierno de Brasil, bajo el mandato de Bolsonaro, se posicionó dentro de este último grupo. La posición de Brasilia recién se tornó más favorable a principios de 2021, cuando la nueva administración de Joe Biden anunció su apoyo a esta propuesta (Mpungose, 2021). Finalmente, la exención de los ADPIC se adoptó oficialmente en junio de 2022 en la 12ª Conferencia Ministerial de la OMC (Chin-Ru Chang, 2023).

Por otra parte, enfocándonos en la **arquitectura financiera internacional**, es posible hallar ejemplos de modificación de normas internacionales en el seno del FMI y del Banco Mundial. En ambos organismos en 2010 se aprobó un programa de reformas de gran alcance del régimen de cuotas<sup>11</sup> y de su estructura de gobierno. Esta modificación mejoró el posicionamiento de todos los emergentes, incluidos Sudáfrica y Brasil. Éste último además, pasó a estar entre los diez principales accionistas del FMI. De igual manera, la reforma aprobada dejó de lado la práctica consuetudinaria por la cual siempre se elegía un Director Gerente de nacionalidad europea, previendo que éste sea designado mediante la elección transparente de todos los miembros del Directorio Ejecutivo de la organización, el cual, luego de esta reforma, pasó a tener dos representantes menos provenientes de países europeos. Es importante aclarar que la reforma recién entró en vigor en 2016, tras años de resistencia del gobierno de Estados Unidos que finalmente la aprobó a fines de 2015.

En tiempos más recientes, tanto Brasil como Sudáfrica (en esta oportunidad en el marco de BRICS) exhortaron a una implementación sin más demoras de la 16.ª Revisión General de Cuotas (RSG) propuesta en 2023 (en clara alusión al gobierno de Estados Unidos que continúa sin aprobarla) e instaron al Directorio Ejecutivo del FMI para que desarrolle un nuevo enfoque de reajuste de cuotas que pueda reflejar la posición relativa de cada país en la economía mundial posibilitando el aumento de las cuotas de las potencias

<sup>11</sup>Las cuotas determinan el número de votos que corresponde a un país miembro en las decisiones adoptadas por estos organismos.

emergentes. En este mismo sentido, se sigue reclamando la revisión de las participaciones accionarias en el Banco Mundial. En suma, si bien en este caso la modificación aún no ha sido lograda, se busca “um realinhamento acionário que corrija sua sub-representação histórica” (Declaración conjunta XVII Cumbre de BRICS, 2025).

Por otra parte, y como se señaló anteriormente, la aplicación del principio de “Responsabilidad de Proteger” en Libia generó profunda preocupación en el ámbito de la **seguridad internacional**. En consecuencia, el gobierno brasileño propuso un perfeccionamiento de dicha norma que también puede ser útil para ejemplificar esta categoría.

En este contexto, en el marco de Naciones Unidas, Brasil propuso en 2011 el tránsito desde la idea de “responsabilidad de proteger” a “responsabilidad al proteger”, como una estrategia más adecuada para garantizar la protección de los individuos en situaciones de crisis. En este sentido, se enfatizaron tres consideraciones: las medidas de coerción violenta deben ser implementadas sólo como última instancia, se debe realizar un análisis exhaustivo y juicioso de las posibles consecuencias de la acción militar y, finalmente, en caso de realizarse intervenciones militares, su implementación debe ser monitoreada por el Consejo de Seguridad (Benner, 2013:2). Es importante remarcar que esta propuesta normativa no contó con el apoyo ni de las potencias tradicionales ni de los restantes miembros de BRICS, con la excepción de Sudáfrica.

Ahora bien, creemos que el perfeccionamiento normativo también puede estar representado por un uso eficiente, por parte de los estados, de los procedimientos legales ya existentes. En este sentido, merece hacer referencia al accionar de Sudáfrica ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) respecto al actual conflicto en la Franja de Gaza. En diciembre de 2023, Pretoria acusó a Israel ante dicha corte por presuntas violaciones de las obligaciones derivadas de la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. A inicios de 2024, luego de los alegatos de los representantes sudafricanos, dicho tribunal por amplia mayoría decidió que existían elementos plausibles para proteger a los palestinos solicitando que se dictaran medidas provisionales urgentes.

El reclamo ante la CIJ tuvo un nuevo episodio en mayo de 2024, cuando la representación sudafricana en La Haya urgió al tribunal a exigir a Israel un cese inmediato a su ofensiva en Rafah, en el sur de la Franja de Gaza. Esa zona del territorio palestino “es considerada clave para la entrada de suministros humanitarios y para una eventual reconstrucción de Gaza” (Schiro, 2024). El tribunal efectivamente emitió esta orden como medida de emergencia lo cual constituyó una histórica exigencia de la Corte para que Israel modificara el curso de sus operaciones militares.

En suma, Sudáfrica impulsó una estrategia integral basada en el derecho internacional, buscando medidas judiciales urgentes ante el organismo internacional competente, movilizando apoyo político en otros organismos

internacionales, y generando mecanismos de presión para proteger a la población civil palestina y hacer efectiva la responsabilidad de proteger en Gaza.

### 2.3.4 Creación e institucionalización de nuevas normas

En el extremo final del *continuum* de categorías que conforman la presente tipología de estrategias de acción se encuentra la creación e institucionalización de nuevas normas. La categoría entonces encierra aquellas temáticas “nuevas”, es decir, que no hayan sido consideradas significativas para el debate global o que hayan sido tratadas de manera marginal por parte de las potencias tradicionales en su calidad de históricas “rule-makers”. Como contrapartida, constituyen cuestiones troncales para las potencias emergentes del Sur Global siendo parte de sus problemáticas, necesidades e intereses vitales.

Bajo estos parámetros, **el hambre y la pobreza** han representado asuntos de genuina preocupación tanto para el gobierno de Brasil como para el de Sudáfrica, siendo temáticas prioritarias para el Sur Global en su conjunto. En este sentido, en noviembre de 2024, en el marco de la presidencia *pro tempore* ejercida por Brasil en el G-20, el gobierno de Lula da Silva impulsó la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza<sup>12</sup>. En este contexto, “demostrando una gran habilidad diplomática y una determinación tenaz, los funcionarios brasileños lograron que la propuesta fuera aprobada y firmada por 88 países” (Watkins & Fanjul, 18 de diciembre de 2024). Cabe aclarar que, en la actualidad, el número asciende a 102 estados<sup>13</sup>.

Es importante tener en cuenta la experiencia acumulada por Brasil en este tema, desde el lanzamiento de su programa nacional Hambre Cero en 2003. De igual manera, es significativo considerar el tratamiento y ejecución de las iniciativas de esta Alianza en coordinación con otros organismos internacionales que permitan el posicionamiento y sostenimiento de la temática en las mesas de negociación global. En efecto, el Banco Mundial se comprometió a trabajar

<sup>12</sup> El núcleo de la Alianza es la Canasta de Políticas, un conjunto de instrumentos rigurosamente evaluados que garantiza que las inversiones de los donantes se dirijan a iniciativas rentables y de alto impacto. Como facilitador neutral, la Alianza establece alianzas y moviliza recursos financieros y de conocimiento para implementar estas iniciativas. Favorece también la puesta en común de recursos y experiencia, lo que permite una mayor eficiencia en comparación con esfuerzos individuales fragmentados. Esto facilita la implementación de estrategias integrales y multisectoriales (Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, 2025).

<sup>13</sup> Cabe remarcar que la Alianza también está conformada por 29 organizaciones internacionales y 52 organizaciones de la sociedad civil (Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, 2025).

conjuntamente con la Alianza. Por otra parte, la Asamblea General de Naciones Unidas, por medio de la Res. 79/227 (23 de diciembre de 2024) celebró “the launch of the Global Alliance Against Hunger and Poverty, and highlighting the importance of joining global efforts to address the common challenges of food security and nutrition and social development”.

El gobierno de Cyril Ramaphosa respaldó con firmeza el enfoque de la presidencia brasileña en la inclusión social y la lucha contra el hambre. Sudáfrica fue uno de los primeros países en suscribir su admisión a la Alianza y forma parte de la Junta Directiva. Por otra parte, Pretoria se convirtió en la siguiente presidencia *pro tempore* del G20 a partir de 2025. En dicho marco, el gobierno sudafricano se ha comprometido a ampliar y fortalecer la Alianza, estableciendo a la seguridad alimentaria como uno de los tópicos prioritarios de su presidencia del G-20 (South African Government News Agency, 18 de noviembre de 2024).

Finalmente, es importante notar que la temática del hambre también estuvo presente en las demandas presentadas por Sudáfrica ante la CIJ por la situación en Gaza, desarrolladas anteriormente. En las demandas de marzo de 2024, los representantes sudafricanos denunciaron que “la hambruna era inminente en Gaza y que Israel estaba restringiendo deliberadamente la entrada de alimentos”. Frente a ello, la CIJ “exigió a Israel tomar medidas inmediatas y efectivas para permitir el suministro sin trabas de alimentos, agua, combustible y asistencia humanitaria” (CIJ, 28 de marzo de 2024). Es importante aclarar que el gobierno brasileño ha respaldado oficialmente todas las demandas presentadas por Sudáfrica en relación a este caso.

Lo cierto es que el hambre es un tema que tanto Brasil como Sudáfrica han logrado imponer en varias mesas de negociación multilateral, no sólo para su tratamiento o debate político sino también con acciones concretas como las que se han empezado a desarrollar en el marco de la Alianza o aquellas que se han ejecutado en la CIJ.

### 3. Reflexiones finales

El presente capítulo tuvo como objetivo analizar las estrategias de acción desarrolladas por las potencias emergentes del Sur Global en los espacios globales de negociación multilateral, con foco en los gobiernos de Brasil y Sudáfrica. En este sentido, se buscó tipificar dichas estrategias como manifestaciones de los multialineamientos que han promovido estos estados desde los inicios de la post Guerra Fría.

La tipología explicativa propuesta nos permitió representar las acciones de estos estados en relación a diversas áreas temáticas y establecer una diferenciación entre: 1. estrategias de adecuación, 2. estrategias de reacción, 3. estrategias de emprendimiento normativo. Las categorías fueron luego aplicadas a una serie de sucesos no exhaustivos sino ilustrativos.

De este modo, pudo observarse que los asuntos comerciales fueron la



primera fuente de preocupación y, por tanto, de acción y/o reacción por parte de estas potencias emergentes. En los años que siguieron a la Ronda Uruguay, los países del Sur “fueron tomando conciencia de los objetivos estratégicos subyacentes y de la naturaleza totalmente desequilibrada del paquete de acuerdos que habían firmado. También se dieron cuenta de que Estados Unidos y los países de la Unión Europea, habían eludido astutamente las condiciones de amplia y rápida liberalización que estaban imponiendo sobre otros países a través de la OMC y/o del FMI/BM” (Keet, 2006:12). Frente a ello, Brasil y Sudáfrica desde inicios del siglo XXI, promovieron su ingreso a las mesas de negociación, incluyeron nuevos temas para su discusión y crearon nuevos bloques negociadores. De forma paralela, y conforme fueron pasando los años, ampliaron su actuación en otros ámbitos, más allá de la OMC, debatiendo en otras mesas de negociación cuestiones referidas a la Salud Global, el cambio climático, las finanzas o, de forma más reciente, la regulación de Internet y de la IA. El comportamiento de ambos estados fue difiriendo: por momentos, adaptándose a las normas internacionales ya negociadas y, en otras ocasiones, cuestionándolas, resistiéndolas o incluso, bloqueando directamente el proceso negociador.

Este comportamiento de adecuación y/o reacción fue seguido por estrategias de negociación proactivas para promover sus propias agendas internacionales en relación con sus necesidades e intereses nacionales. En esta dirección, han propiciado modificaciones, enmiendas o mejoras a las reglas de juego ya existentes y, finalmente, han buscado la creación e institucionalización de nuevas normas.

Si bien Brasil y Sudáfrica, en los últimos veinte años, venían desarrollando un rol como emprendedores normativos en ámbitos de discusión económico-comercial (como comercio agrícola, patentes farmacéuticas o reformas financieras), su participación en negociaciones referidas a cuestiones de seguridad internacional era más limitada. Dicha situación comenzó, no obstante, a cambiar desde casos como el de Libia y Siria y se ha acentuado frente a los actuales conflictos en Ucrania y Gaza.

Lo cierto es que ambos estados han reforzado en los últimos años sus pretensiones de participar activamente como emprendedores normativos y, aun con las resistencias que generan, han buscado ser escuchados tanto por las potencias occidentales como por sus restantes compañeros en BRICS colocando sobre la mesa temáticas “genuinamente propias” del Sur Global, como el hambre y la pobreza.

Para finalizar, cabe mencionar tres consideraciones a tener en cuenta para el seguimiento futuro de estas problemáticas. En primer lugar, las estrategias de multialineamiento internacional se han amplificado evitando los plegamientos estáticos a determinados polos de poder. Para ello, la preservación de agendas propias, disociadas de las crecientes dinámicas



geopolíticas que caracterizan al actual orden global será crucial para la defensa y el sostenimiento de los intereses brasileños y sudafricanos. En segundo lugar, no debe perderse de vista la importancia del rol ejercido por las organizaciones de la sociedad civil, en ambos estados bajo estudio, con gran incidencia en el respaldo y defensa de los intereses del Sur Global. Finalmente, reconocer que aún cuando existen sustanciales avances para la generación de nuevas mesas de negociación global, los esquemas decisorios tradicionales siguen siendo espacios claves, sostenidos y defendidos por potencias emergentes como Brasil y Sudáfrica, incluso, en mayor medida que lo realizado hoy en día por las propias potencias tradicionales que crearon dichos ámbitos. Esta situación deja al descubierto una realidad mundial en la que el revisionismo de las potencias emergentes es progresivo, con un accionar que busca transformar gradualmente y “desde dentro” la actual Gobernanza Global.

### Referencias bibliográficas

- Abdenur, A. (2014). Emerging powers as normative agents: Brazil and China within the UN development system, *Third World Quarterly*, 35:10. DOI: 10.1080/01436597.2014.971605
- Agencia Brasil (11 de noviembre de 2024). COP29: Brasil se compromete a reducir sus emisiones un 67% para 2035, Brasilia.
- Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza (2025) <https://goo.su/eZx8V>
- Asamblea General Naciones Unidas (23 de diciembre de 2024) Res. 79/227. <https://docs.un.org/es/A/RES/79/227>
- Barbé, E. (2014). Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.108, pp. 7-21.
- Bello, W. (2006). El verdadero significado de Hong Kong. <https://goo.su/NOU40U>
- Benner, T. (2013). Brazil as a Norm Entrepreneur: The “Responsibility While Protecting” Initiative. Working Paper, GPPI, Germany.
- BRICS (2025). Declaración conjunta XVII Cumbre, Río de Janeiro. <https://goo.su/7F5GS>
- BRICS (2025). Declaración sobre Gobernanza Global de IA, XVII Cumbre, Rio de Janeiro.
- Calvaho, G; Anand, J; & Naidu, S. (2025). BRICS expansion: Adaptive response or proactive restructuring of global governance?, *South African Journal of International Affairs*, SAIIA. 32:1-2, 9-32, DOI: 10.1080/10220461.2025.2523507
- Chin-Ru Chang, E. (2023). La exención de la OMC sobre las patentes de las vacunas contra la COVID-19, *UCLA Law Review*. <https://goo.su/HElyzid>
- CJI (28 de marzo de 2024). Reports of judgments, advisory opinions and orders, Application of the Convention on the prevention and punishment of the crime

- of Genocide in the Gaza strip, (South Africa v. Israel) <https://goo.su/c7iQ>
- Cooper, A. & Antkeiwicz, A. (eds.) (2008). *Emerging Powers and Global Governance*, Waterloo, Wilfried Laurier University Press.
- de Souza, S. P. & Taylor, L. (2025). Rebooting the global consensus: Norm entrepreneurship, data governance and the inalienability of digital bodies, *Big Data & Society*, SAGE Journals, DOI: 10.1177/20539517251330191
- Declaración Delegación sudafricana/WTO TRIPS Council (16 de octubre de 2020). South Africa Issues Clarion Call Urging Support for TRIPS Waiver Proposal, Knowledge Ecology International (KEI), Washington.
- Elman, C. (2005). Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics, *International Organization*, Vol. 59, No. 2, pp. 293-326, Cambridge University Press. <https://www.jstor.org/stable/3877906>
- Giaccaglia, C. (2024). Alineamientos y realineamientos. Discusiones en torno al candidato latinoamericano para BRICS. Un análisis sobre las posiciones de Brasil como miembro fundador y de Argentina como el aspirante fallido, revista *Mural Internacional*, PPGRI-UERJ, Rio de Janeiro. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/85599/51484>
- Giaccaglia, C; Calderón, E; Dussort, M.N & Marchetti, A. (2022). *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional*, Rosario, Editora UNR. <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/25155>
- Giaccaglia, C. (2017). Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas, revista *Foro Internacional*, COLMEX, México D.F, n° 228, vol. LVII-2, abril-junio.
- Guadagni, A. (2010). Argentina frente al cambio climático: un balance de la Cumbre de Copenhague, en *Movimiento productivo argentino*.
- Hoja informativa OMC (2006). Los APDIC y las patentes de productos farmacéuticos” <http://www.ppl.nl/bibliographies/wto/files/6078.pdf>
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers, *International Affairs*, vol. 82, núm. 1.
- Hurrell, A. (2013). Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World? *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 33, 2, 203-221
- Hurrell, A. (2018). Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order, *Ethics and International Affairs*, vol. 32, n.º 1, pp. 89-101.
- Hirst, M; Russell, R; Sanjuan, A.M & Tokatlian, J.G (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 136, abril. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133](https://doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133)
- Ikenberry, J. (2019). The end of liberal international order? *International Affairs*. Oxford University, n|º 94.
- Kukso, F. (2021). La diplomacia de las vacunas. El Covid-19 y la reconfiguración del orden mundial. *Le Monde Diplomatique*, 260, 4-5.
- Kupchan, C. (2020). *Isolationism. A History of America's Efforts to Shield Itself*

- from the World, Oxford University Press.
- Liska, G. (1962). *Nations in Alliance: The Limits of Independence*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- Mandelbaum, M. (2019). *The Rise and Fall of Peace on Earth*, Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order, *International Security*, vol. 43.
- Mello e Souza, A. (2011). O acordo sobre os aspectos dos directos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS): implicações e possibilidades para a saúde pública no Brasil, texto para discussão 1615, IPEA, Rio de Janeiro.
- Mpungose, L. (2021). La rezagada diplomacia de las vacunas de los países BRICS, *Diario El País*, Madrid.
- Myatt, T.; Sayao, C; Torney, D. & Zommers, Z. (2007). Outreach 5: introduction, en Outreach 5 Country Objectives Report - 2007 Heiligendamm Summit, G8 Research Group, Oxford. <http://www.g8.utoronto.ca/oxford/g8rg-ox-objectives2007.pdf>
- Narlikar, A. (2013). Negotiating the rise of new powers, *International Affairs*, Vol. 89, Issue 3, May, pp. 561–576, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12033>
- NDC Partnership (2025) Country action: South Africa. <https://ndcpartnership.org/country/zaf>
- Newman, E, & Zala, B. (2018). Rising Powers and Order Contestation: Disaggregating the Normative from the Representational. *Third World Quarterly* 39 (5): 871–888. doi:10.1080/01436597.2017.1392085
- O'Donnell & Papa (2021). India's multi-alignment management and the Russia–India–China (RIC) triangle, *International Affairs*, 97: 3, pp. 801–822. Doi: 10.1093/ia/iiab036
- Ribeiro Viotti, M. L. (9 de noviembre de 2011). Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Brasil ante las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/66/551>
- Sanahuja, J.A (2022). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis, *Nueva Sociedad*, nº 302, Buenos Aires, nov-dic.
- Schiro, M. (2024). ¿Una potencia “moral”? La denuncia de Sudáfrica a Israel en la Corte Internacional de Justicia, *Anuario en RRII 2024*, Departamento África, IRI-UNLP.
- Sikkink, K. (2014). Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 20 (3): 389–404. doi:10.1163/19426720-02003005.
- Smith, K. (2015). R2P and the Protection of Civilians: South Africa's Perspective on Conflict Resolution, Policy Briefing 133, SAIIA. <https://goo.su/RuMUjF>

- Snyder, G. (1997). *Alliance Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Tammen, R. et Al. (2017). Foundations of Power Transition Theory, Oxford Research Encyclopedias, Politics, UK. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.296>
- Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina en Altmann Borbón, J. *América Latina frente a la reconfiguración global*. Costa Rica: FLACSO.
- Walt, S. (2025). Hedging on Hegemony: The Realist Debate over How to Respond to China Unavailable, *International Security*, 49 (4), pp 37-70. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00508](https://doi.org/10.1162/isec_a_00508)
- Ward, M. (1982). *Research Gaps in Alliance Dynamics*, Denver, University of Denver.
- Watkins, K. & Fanjul, G. (18 de diciembre de 2024). 2024: Un año sombrío para el hambre y la pobreza, con un rayo de esperanza inesperado, diario *El País*, Madrid. <https://goo.su/pXI4XE>
- Wilkins, T. (2011). 'Alignment', not 'alliance' – the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment, *Review of International Studies*, 38. Doi: 10.1017/S0260210511000209
- Wogart, J. P., Calcagnotto, G., Hein, W. & von Soest, C. (2008). AIDS, Access to Medicines, and the Different Roles of the Brazilian and South African Governments in Global Health Governance, Working Papers 86, GIGA. <https://goo.su/ydaRUxb>
- Woodman, S. (1997). Beyond Armageddon? The Shape of Conflict in the Twenty-First Century, in Roy, D. (Ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region*, London, Macmillan.
- Wunderlich, C. (2020). *Rogue States as Norm Entrepreneurs. Black Sheep or Sheep in Wolves' Clothing?* Hamburg: Springer.
- Yglesias, G & Esquivel, T. (2022). De 'offshoring' a 'friendshoring': algunos antecedentes, *Logos*, vol. 3, nº2, julio-diciembre.
- Zakaria, F (2020). *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, New York: Norton.

## Anexo 1

| Área de Negociación | Organismo Multilateral | Evento                                                       | ALINEAMIENTOS: potencias tradicionales versus Brasil y Sudáfrica                                      |                                                             |                                                                                              | Logros                                                                                    | TIPO DE ESTRATEGIA       |                                           |
|---------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|
|                     |                        |                                                              | Potencias tradicionales                                                                               | BRASIL                                                      | SUDÁFRICA                                                                                    |                                                                                           |                          |                                           |
| COMERCIO            | GATT                   | Ronda Uruguay (1986-1994)                                    | QUAD: Japón, UE, Canadá, EEUU<br>Buscan incluir asuntos referidos a servicios y propiedad intelectual | Miembro de Grupo CAIRNS<br>Énfasis en temas agrícolas       | Miembro de Grupo CAIRNS<br>Énfasis en temas agrícolas                                        | Inclusión del tema agrícola en las negociaciones comerciales                              | Emprendimiento normativo | Inclusión de nuevo tema para su discusión |
|                     | OMC                    | Quinta Conferencia Ministerial Cancún (2003)                 | QUAD: Japón, UE, Canadá, EEUU<br>Énfasis en acceso a mercados                                         | Fundador de G20 agrícola<br>Énfasis en agricultura          | Miembro de G20 Agrícola<br>Líder de G90<br>Énfasis en agricultura                            | Se valorizan las posiciones negociadoras de los países del Sur                            | Emprendimiento normativo | Creación de nuevos bloques negociadores   |
|                     |                        | Sexta Conferencia Ministerial Hong Kong (2005)               | Nuevo cuadrángulo: EEUU, UE, Brasil e India.<br>Brasil parece aceptar las condiciones del Norte       |                                                             | Preocupación por las posiciones de Brasil e India                                            | Inclusión de Brasil a la mesa reducida de negociación                                     | Estrategia de reacción   | Bloqueo de las negociaciones              |
|                     |                        | Conferencias Ministeriales 2004-2010                         | QUAD: Japón, UE, Canadá, EEUU                                                                         | Potencia emergente del Sur invitada                         | Potencia emergente del Sur invitada                                                          | "Sala verde": participación en la mesa reducida de negociación                            | Estrategia de adecuación | Ingreso a las mesas de negociación        |
|                     |                        | Conferencias Ministeriales 2010-2015                         | FIPS ("Cinco partes interesadas": Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, India y Australia).          |                                                             |                                                                                              | Sólo Brasil logra ser parte de este grupo                                                 | Estrategia de adecuación | Ingreso a las mesas de negociación        |
|                     |                        |                                                              |                                                                                                       |                                                             |                                                                                              |                                                                                           |                          |                                           |
|                     | G7                     | Cumbres anuales entre 2000-2007                              | Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido                             | Miembro invitado                                            | Miembro invitado                                                                             | Cooperación regular, estructurada e institucionalizada entre el G-8 y el Outreach 5 (0-5) | Estrategia de adecuación | Ingreso a las mesas de negociación        |
| SALUD               | OMPI                   | Acuerdo ADPIC/TRIPS (1995)                                   | EEUU presiona a favor de los derechos de propiedad intelectual                                        | Brasil aprobó la ley 9.279 de Propiedad Industrial (1996)   |                                                                                              |                                                                                           | Estrategia de adecuación | Adaptación a normas ya existentes         |
|                     | ONU                    | 57ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos (2001)         | Estados Unidos                                                                                        | Propone el acceso a medicamentos esenciales como un ddhh    | Apoya la propuesta                                                                           | La resolución tuvo 52 votos a favor. EEUU se abstuvo                                      | Emprendimiento normativo | Modificación de norma existente           |
|                     | OMC                    | Conferencias Ministeriales de Doha (2001) y Hong Kong (2005) | Estados Unidos                                                                                        | Proponen flexibilizar acuerdo para el acceso a medicamentos |                                                                                              | Firma y posterior enmienda de la Declaración Doha                                         | Emprendimiento normativo | Modificación de norma existente           |
|                     |                        | 2020-2022                                                    | Estados Unidos, Unión Europea, Suiza, Canadá, Australia, Japón                                        | Gobierno de Bolsonaro se opone a la propuesta               | Propone una exención de ciertas disposiciones del Acuerdo ADPIC para vacunas contra COVID 19 | Apoyo de 52 países, se aprueba en 2022                                                    | Emprendimiento normativo | Modificación de norma existente           |

| Área de Negociación | Organismo Multilateral                | Evento                                                      | ALINEAMIENTOS: potencias tradicionales versus Brasil y Sudáfrica |                                                                                                             |                                                    | Logros                                                             | TIPO DE ESTRATEGIA       |                                             |
|---------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------|
|                     |                                       |                                                             | Potencias tradicionales                                          | BRASIL                                                                                                      | SUDÁFRICA                                          |                                                                    |                          |                                             |
| CAMBIO CLIMÁTICO    | COPs                                  | COP15 Copenhague (2009)                                     | QUAD: Japón, UE, Canadá, EEUU Buscan inc                         | BASIC (IBSA + China) defienden las dos categorías estipuladas por Kyoto: "desarrollados" y "en desarrollo". |                                                    | Bloqueo de las negociaciones                                       | Estrategia de reacción   | Bloqueo de las negociaciones                |
|                     |                                       | COP21 París (2015)                                          | EEUU y UE (principio de diferenciación)                          | BASIC (IBSA + China) Defensa del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.                 |                                                    | Todos los países se comprometen a limitar sus emisiones nacionales | Estrategia de reacción   | Adaptación a normas ya existentes           |
| FINANZAS            | Banco Mundial y FMI                   | 2010 - 2016                                                 | Resistencia de EEUU                                              | Reforma del régimen de cuotas y de sus estructuras de gobierno                                              |                                                    | Se aprueba en 2016 - Mejora las posiciones de Brasil y Sudáfrica   | Emprendimiento normativo | Modificación de norma existente             |
|                     |                                       | 2023 actual                                                 | Resistencia de EEUU                                              | Exhortan por la implementación sin más demoras de la 16° Revisión General de Cuotas                         |                                                    | En curso                                                           | Emprendimiento normativo | Modificación de norma existente             |
| SEGURIDAD           | ONU                                   | Consejo de Seguridad (bienio 2004-2005)                     | Miembros permanentes                                             | Miembro del G4 (junto con India, Japón y Alemania)                                                          |                                                    | Presentación de un proyecto específico de resolución (L.64)        | Emprendimiento normativo | Creación de nuevos bloques negociadores     |
|                     |                                       | Cumbre Mundial de Naciones Unidas (2005)                    | Canadá, UE, EEUU: promueven principio de R2P                     | Brasil y Sudáfrica: posiciones de resistencia                                                               |                                                    | Se cuestiona el modo en que se aplicó en Libia y Siria             | Estrategia de reacción   | Cuestionamiento de norma                    |
|                     |                                       | Carta dirigida al Sec gral y al Consejo de Seguridad (2011) | EEUU y la mayoría de la UE se oponen a la propuesta brasileña    | Propone la "responsabilidad al proteger                                                                     | Apoya la propuesta brasileña                       | Se impone una mirada del Sur                                       | Emprendimiento normativo | Perfeccionamiento de norma                  |
|                     |                                       | Corte internacional de Justicia (2024)                      |                                                                  | Respalda la demanda sudafricana                                                                             | Demanda a Israel por crímenes de Genocidio en Gaza | la CIJ emitió una orden contra Israel                              | Emprendimiento normativo | Uso de procedimientos legales ya existentes |
| INTERNET / IA       | Foro de Gobernanza Global de Internet |                                                             | EEUU: posición reguladora. Los estados no deben intervenir       | Gobernanza a cargo de la UIT bajo asupicio de Naciones Unidas                                               |                                                    | Impone mirada del Sur frente al tema                               | Estrategia de reacción   | Resistencia a normas                        |
|                     | BRICS                                 | XVII Cumbre BRICS                                           |                                                                  | Atender las necesidades de los países del Sur en relación a la IA, reivindicar rol del Estado               |                                                    | Impone mirada del Sur frente al tema                               | Estrategia de reacción   | Resistencia a normas                        |

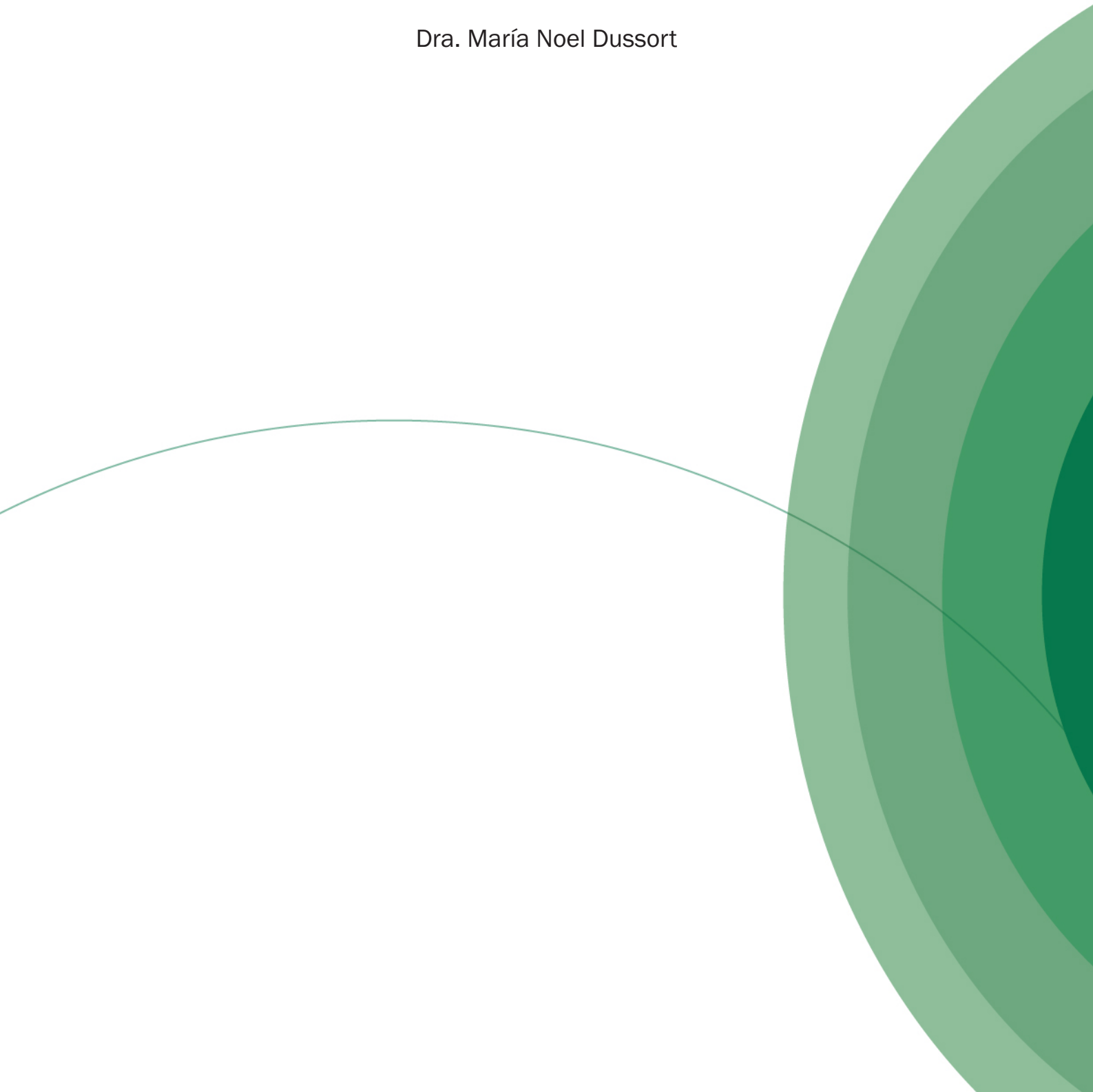
| Área de Negociación    | Organismo Multilateral | Evento                                | ALINEAMIENTOS: potencias tradicionales versus Brasil y Sudáfrica |                                                         |                                                             | Logros                                                      | TIPO DE ESTRATEGIA       |                         |
|------------------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                        |                        |                                       | Potencias tradicionales                                          | BRASIL                                                  | SUDÁFRICA                                                   |                                                             |                          |                         |
| TEMAS GLOBALES: HAMBRE | G-20                   | Presidencia anual de Brasil (2024)    | Los países del G7 se sumaron a la Alianza                        | Propone la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza | Es miembro de la Alianza. Forma parte de la Junta Directiva | Aprobada y firmada por 88 países (hoy 102)                  | Emprendimiento normativo | Creación de nueva norma |
|                        | Banco Mundial          | 2024                                  |                                                                  |                                                         |                                                             | Se compromete a trabajar de forma coordinada con la Alianza |                          |                         |
|                        | Asamblea Gral. ONU     | Res. 79/227 (23 dic. 2024)            |                                                                  |                                                         |                                                             | Apoya el lanzamiento de la Alianza                          |                          |                         |
|                        | G-20                   | Presidencia anual de Sudáfrica (2025) |                                                                  |                                                         | Se compromete a ampliar y fortalecer la Alianza             | En curso                                                    |                          |                         |
|                        | CIJ                    | 2024                                  |                                                                  | Respalda la demanda sudafricana                         | Nueva demanda contra por riesgo de hambruna en Gaza         | CIJ exige a Israel tomar medidas inmediatas y efectivas     |                          |                         |



# CAPÍTULO 2

---

Dra. María Noel Dussort



# La transición energética de India en la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos

## Resumen

La transición energética conforma un tema de agenda internacional de crucial importancia en el marco del cuestionamiento al patrón de crecimiento y desarrollo económico internacional capitalista, producto del Orden Internacional Liberal (OIL). Dicha transición se ha vuelto una manifestación más de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar las medidas implementadas en India para transitar la transición energética en el marco de la disputa hegemónica, donde las energías renovables tienen un papel central. Partimos de la conjetura de que en este momento histórico donde la transición energética conforma una manifestación de la crisis del OIL, países como India resultan beneficiados de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos. Esto se debe a que como no se conforma aún en un competidor de alto perfil en las cadenas globales de valor y su economía es dinámica, se convierte en un buen socio para captar inversiones en nuevas energías renovables y proyectarse a futuro como protagonista de la transición. Hasta el inicio de la segunda presidencia de Trump, el alineamiento de Nueva Delhi con Washington se evidenciaba en ese sentido, principalmente para afianzarse en el sector del hidrógeno verde, espacio aún vacante en la carrera por las renovables. El trabajo se enmarca en los abordajes teóricos de la Economía Política Internacional (EPI) y propone una metodología cualitativa, aplicando el estudio de caso.

**Palabras claves:** India – China – Estados Unidos – transición energética – disputa hegemónica – alineamientos

## India's energy transition in the hegemonic rivalry between China and the US

### Abstract

The energy transition has become a crucial item on the international agenda, driven by challenges to the established model of global capitalist growth, a product of the Liberal International Order (LIO). This transition has also emerged as a key arena in the hegemonic rivalry between China and the United States. Against this backdrop, this paper aims to analyze the measures India has implemented to advance its energy transition, where renewable energies play a pivotal role. Our central hypothesis is that at this historical juncture—with the energy transition reflecting a crisis of the LIO—countries like India can benefit from the US-China rivalry. This advantage stems from India's position as a non-primary competitor in global value chains, combined with its dynamic economy. These factors make it an attractive partner for investment in renewable energy and position it to become a key player in the transition. For instance, during the Trump administration, New Delhi's alignment with the United States was evident, particularly in its efforts to gain a foothold in the green hydrogen sector—an area still largely uncontested in the broader race for renewables. The paper is theoretically framed within International Political Economy (IPE) and employs a qualitative, case-study methodology.

**Key words:** India – China – United States – energy transition – hegemonic rivalry – alignment

## Introducción

Si la (in)seguridad energética ha conformado uno de los principales temas de la agenda internacional en los asuntos mundiales contemporáneos, en la segunda década del siglo XXI la temática está íntimamente ligada a la **transición energética** como principal respuesta al cambio climático. Al respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, indicó en el año 2023 que bajo los patrones de consumo y producción actuales el mundo ha pasado de la amenaza del calentamiento global a la “ebullición global” (Naciones Unidas, 27 de julio de 2023). De hecho, los años 2023 y 2024 han registrado las temperaturas más altas jamás medidas en la historia, particularizando que 2024 sobrepasó el límite de 1.5 °C establecido en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (AP) (Copernicus Climate Change Service, 10 de enero de 2025). En efecto, para evitar una catástrofe climática el Secretario General apeló a tomar medidas inmediatas para terminar con la dependencia de los combustibles fósiles e invertir en energías renovables. En el discurso a la Asamblea General sobre sus prioridades para 2025 hizo un llamamiento directo al liderazgo de las principales economías del mundo nucleadas en el G20, debido a la escala de sus emisiones (United Nations, 15 de enero de 2025).

Ahora bien, la transición energética enfrenta grandes desafíos ya que se ha convertido en una de las principales cuestiones en la rivalidad entre las grandes potencias, principalmente en el marco de la **disputa hegemónica global**. En este sentido, podemos enumerar dos manifestaciones claras de tal competición geopolítica que se encuentran inextricablemente conectadas: por un lado, la lucha por el liderazgo en las cadenas globales de valor en la producción de energías limpias y, por el otro lado, la competencia en la búsqueda de minerales críticos, un factor esencial para la industria de las renovables. China y Estados Unidos –los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI)– son los países que vienen protagonizando tal escenario, entre muchos otros actores involucrados.

La guerra comercial entre China y Estados Unidos evidenció la rivalidad latente, la cual tuvo su correlato en la temática energética. La denuncia de competencia desleal que Washington realizó contra los productores chinos durante la primera presidencia de Donald Trump, inició con la imposición de aranceles en 2018 a una serie de productos como los paneles solares fotovoltaicos (Herrera *et al*, 2021). Esta disputa tuvo un momento de distensión en 2020 pero, en 2024 se observó una nueva escalada en el marco de las elecciones generales en el país norteamericano. La administración Biden aplicó nuevas restricciones a los paneles solares, los vehículos eléctricos, las baterías

de litio y los minerales críticos<sup>1</sup>. El segundo gobierno de Trump iniciado en 2025 ha intensificado este enfrentamiento comercial. En cuanto a los minerales críticos (litio, cobalto, níquel, tierras raras, etc.), sus reservas se encuentran altamente concentradas en pocos países (en su mayoría en desarrollo). Del mismo modo, los actores estatales y privados que conforman las cadenas globales, que transforman y agregan valor a dichos minerales, presentan una concentración similar. Las empresas chinas monopolizan el mercado de explotación de estos minerales, así como gran parte de los insumos clave para la transición.

En definitiva, la transición energética como temática de la agenda internacional actual debe comprenderse en un contexto turbulento y de competencias múltiples. India, como tercer mayor emisor de GEI, con la firma del AP se ha comprometido a limitar sus emisiones a través de la aplicación de un ambicioso plan de transformación verde, teniendo en cuenta que su matriz energética doméstica se sustenta principalmente de hidrocarburos. Al respecto, el 80% de la generación eléctrica en India proviene de centrales a base de carbón y el sector de la minería del carbón representa alrededor del 1,3% del PIB (World Bank, 2024). Considerando que Nueva Delhi no lidera las cadenas globales de valor en energías renovables, la transición energética de este país depende fundamentalmente del comercio y el financiamiento internacional. Frente a esto, las relaciones con China y Estados Unidos son un factor de gran influencia en los avances que se sucedan.

Bajo dichos considerandos cabe preguntarse: ¿Por qué la transición energética se constituye en un pilar fundamental en la disputa hegemónica global y cómo involucra a India? ¿Cuáles son las potencialidades y/o realidades de la transición energética de India? China, en tanto principal socio comercial de India y líder en inversión en energías renovables a nivel mundial, ¿qué influencia ejerce en la transición energética de su vecino? ¿De qué modo Estados Unidos interviene en la transición energética de Nueva Delhi? Finalmente, ¿cuáles son los alineamientos propiciados por India en el marco de la disputa global en este ámbito en particular? El objetivo de este trabajo es analizar las medidas implementadas en India para avanzar en la transición energética en el marco de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos donde las energías renovables tienen un papel central. Este propósito nos

<sup>1</sup> Vehículos eléctricos: del 25% al 100% en 2024; baterías de litio y minerales críticos: del 7,5% al 25% en 2024; paneles solares: del 25% al 50% en 2024 (Sherman, 14 de mayo de 2024).

permitirá comprender el lugar que ocupa Nueva Delhi en los alineamientos internacionales suscitados en el campo de la transición energética.

Dentro de la literatura académica se aborda la temática desde las siguientes aristas. En primer lugar, se identifica a la crisis climática, y consecuentemente a la transición energética, como manifestaciones de la crisis del Orden Internacional Liberal (OIL) (Gill, 2020; Albuquerque, 2021; Rivera Albarracín, 2023; Sanahuja, 2024). En un segundo nivel, y en el centro de dicha crisis, encontramos una línea de investigación que analiza las disputas geopolíticas producto de la transición energética involucrando tanto potencias tradicionales, emergentes y actores del Sur (Gu et al, 2018; Escribano Frances, 2024; Sholten y Zuckerman, 2024). Al respecto, algunos estudios recientes han focalizado en la guerra ruso-ucraniana como obstáculo a la transición energética mundial (Yergin, 2022; Thomson, 2022; Bordoff & O'Sullivan, 2023).

Por otro lado, se observa una línea que se concentra en la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos en el sector energético, comprendiendo tanto el involucramiento de estos dos actores internacionales en el ámbito de los combustibles fósiles como las fuentes renovables (Tapia Ramírez, 2020). En el marco de la disputa China-Estados Unidos, existen estudios que particularizan sobre los puntos de contacto entre la transición energética y la guerra comercial entre ambos actores (Asmelash, 2022; Meng Fang, 2020).

En el marco de la literatura académica mencionada, el propósito de este trabajo es contribuir a la perspectiva de análisis que se focaliza en el involucramiento de las principales potencias mundiales –particularmente en China, Estados Unidos e India– en la transición energética, desde la Economía Política Internacional (EPI). Específicamente, la EPI crítica “provides a source of clues as to the prospects of steering the great forces of human history in more sustainable directions – in particular, toward the de-carbonization of the global economy – by drawing attention to the relationships among states, the global economy and global governance” (Newell, 2018: 3). Sin perder de vista que el desarrollo de energías limpias se produce dentro de las fronteras estatales, esta investigación reflexiona acerca del nivel de influencia de las interacciones globales entre las principales economías de los distintos estados como fuerzas determinantes en las transiciones.

En este sentido, se parte de la conjetura de que en este momento histórico donde la transición energética conforma una manifestación de la crisis del OIL, países como India resultan beneficiados de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos. Esto se debe a que como no se conforma aún en un competidor de alto perfil en las cadenas globales de valor y su economía es dinámica, se convierte en un buen socio para captar inversiones en nuevas energías renovables y proyectarse a futuro como protagonista de la transición. Hasta el inicio de la segunda presidencia de Trump, el alineamiento de Nueva

Delhi con Estados Unidos se evidenciaba en ese sentido, principalmente para afianzarse en el sector del hidrógeno verde.

Siguiendo a Van de Graaf *et al* (2016: 13) “IPE has much to offer. It can demonstrate how political structures and interactions shape energy markets and even entrench their own forms of hegemony”. Considerando la evolución teórica de la EPI, se definen los conceptos principales que estructuran esta investigación: transición y hegemonía. La escuela estadounidense (Keohane, 1984; Kindleberger, 1986; Gilpin, 1987; entre otros) proporciona el encuadre general para la comprensión de la transición dado que sus preocupaciones centrales han sido la hegemonía y la construcción de normas o regímenes internacionales para proveer estabilidad al orden económico. De ahí surgieron dos concepciones de gran relevancia: por un lado, la teoría de la estabilidad hegemónica y por otro, la idea de que la ausencia de hegemonía conlleva a mayor cooperación (Tussie, 2015).

La teoría de la estabilidad hegemónica “supone la existencia de un Estado hegemónico o dominante que ejerce el liderazgo en la creación de regímenes internacionales propiciando beneficio y crecimiento para el resto del sistema”. La hegemonía normalmente facilita la creación del orden y es necesaria para su mantenimiento (Belic & Mikloci, 2020: 8). Desde la impronta liberal de la EPI, la hegemonía de Estados Unidos dio forma a las reglas y principios que se plasmaron en instituciones multilaterales y consolidaron el OIL (Keohane, 1984; Ikenberry, 2018). El OIL se sostuvo gracias a un contexto energético mundial caracterizado por el acceso a energía (principalmente hidrocarburos) barata y abundante durante décadas. Para ello, las potencias tradicionales (principalmente Estados Unidos y Europa Occidental) establecieron una red de alianzas que involucraron a los países productores de petróleo y a las empresas multinacionales de capitales occidentales.

Ahora bien, el siglo XXI es un período de gran inestabilidad sistémica caracterizado por el declive del poder relativo de Estados Unidos, por la irrupción en la jerarquía mundial de grandes consumidores energéticos de Asia –China e India– y, además, la crisis climática que demanda acciones urgentes para evitar una catástrofe ambiental. La transición energética se vuelve entonces el punto de convergencia que expresa la crisis del OIL y la disputa hegemónica (o transición de poder) entre los dos actores estatales más influyentes del escenario mundial: China y Estados Unidos.

El artículo aplicó una metodología cualitativa, aplicando el estudio de caso. Para poder abordar la disputa hegemónica en la transición energética, se eligieron las siguientes variables de análisis: capacidad instalada en energía solar y eólica; participación de mercado en energía solar, eólica, baterías, vehículos eléctricos (EV, por sus siglas en inglés) y minerales críticos; y capacidad de innovación (registro de patentes y cantidad de citas de artículos científicos en energía solar, eólica y EV) (Lachapelle *et al*, 2016). Se recurrió a



la triangulación de datos, recurriendo al análisis y sistematización de fuentes primarias (libros blancos e informes de gobierno, datos de organizaciones internacionales –Banco Mundial; Organización Mundial de Propiedad Intelectual, etc. –) y secundarias (artículos científicos y periodísticos).

Con el horizonte de observar la incidencia de la escala global en lo nacional, el orden de exposición de la investigación comienza con una descripción de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos en la transición energética. En segundo lugar, se aborda la transición energética en India y los alineamientos establecidos con las dos potencias protagonistas de la disputa que favorecen u obstaculizan, según el caso, las políticas adoptadas para atravesar la transición. Por último, se brindan las conclusiones del caso.

## **1. La transición energética en la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos**

La transición energética impulsada por el cambio climático pretende ser rápida y completarse en el transcurso de 25 años. Además busca ser transformadora, no solo porque eliminaría al carbón como fuente de energía sino porque la innovación tecnológica es central para la implementación de estos cambios. Fundamentalmente, a diferencia de las anteriores transiciones que fueron ocasionadas por ventajas económicas y tecnológicas, la actual está dirigida por el accionar político (Yergin, 2022: 11).

En tanto, y sobre el andamiaje conceptual de esta investigación, la transición de poder mundial se manifiesta también en la “carrera por las energías limpias” (*clean energy race*). Dicha carrera pone en juego las relaciones entre la innovación económica, el cambio técnico y los modelos de inversión, las cuales son clave para generar la transformación que conlleva la descarbonización de la economía mundial. Generar una inversión y un despliegue suficientes de tecnologías de energías renovables es fundamental para desplazar a los combustibles fósiles de su actual estatus hegemónico en la economía mundial (Lachapelle et al, 2016: 1).

La literatura académica reciente demuestra que los dos actores estatales que encabezan la carrera por las energías limpias son China y Estados Unidos, aunque acuerdan que la velocidad de avance del país asiático no tiene parangón. Washington está perdiendo posiciones a menos que aplique un golpe de timón, movimiento que no se estima visible en el corto plazo (Allan et al, 2025; Shepherd & Li, 2025; Wray, 2025; Groos & Sall, 2025, entre otros).

Cabe recordar que en la primera década del siglo XXI, específicamente en 2006, China superó a Estados Unidos como el país que más gases de efecto invernadero (GEIs) emitió a nivel mundial y se ha mantenido en ese lugar desde entonces. En el mismo período, otras potencias emergentes como India, Brasil y Sudáfrica también aumentaron su nivel de emisiones debido al crecimiento económico sostenido que estaban atravesando. De hecho, India en el período

2000-2010, pasó al cuarto lugar en términos de emisiones y en 2012 saltó al tercero.

Estos países resistieron los embates de Estados Unidos y la Unión Europea al ampararse en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y coaligarse en BASIC –grupo que bloqueó las negociaciones en el marco de la COP en Copenhague en 2009–, aunque pronto cuestionaron un modelo de desarrollo económico a cualquier precio. De esta forma comenzaron a proyectarse en las políticas domésticas de las potencias emergentes conceptos como *green growth*; *green transformation* o *green economy*, los cuales se direccionaron a la aplicación de procesos tecnológicos y de infraestructura más sustentables para cambiar los patrones de consumo y producción (Dussort, 2022).

Es de destacar la orientación que tomó el gobierno chino a partir de 2008. Ese año, un análisis del Consejo Chino para la Cooperación Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CCICED) afirmó que la nación se enfrentaba a una situación ambiental de extrema gravedad. Para contribuir al desarrollo sostenible, la respuesta fue la creación de un sistema nacional de innovación para situar a China como líder mundial en las tecnologías de energías renovables (Gu et al, 2018: 680).

La retroalimentación entre los nuevos temas de agenda en los ámbitos de gobernanza global y las exigencias de la comunidad internacional por elevar el nivel de responsabilidad de las potencias, produjo que en 2014 se alcanzara el compromiso entre Estados Unidos y China. El acuerdo estableció topes a las emisiones chinas antes del 2030, poniendo fin así a la tradicional negativa de las naciones en vías de desarrollo a limitar sus emisiones contaminantes (Moore, 2021: 136). Dicho accionar del gigante asiático, provocó un efecto demostración en otros grandes emisores mundiales lo cual derivó en la firma del AP en 2015.

Más allá que la endeble situación ambiental diagnosticada en China promediando la primera década del siglo, otra de las razones que promovió el cambio de orientación en el país fue la decisión de alcanzar el liderazgo técnico y de mercado en las nuevas industrias energéticas. En ese sentido, la iniciativa “Industrias Estratégicas Emergentes” de 2010 identificó siete industrias como prioritarias para la inversión y el desarrollo, entre las que se destacó la nueva energía (Groos & Sall, 2025). Esta orientación estratégica fue profundizada en los 12° y 14° planes quinquenales así como en los libros blancos que se publicaron en años recientes<sup>2</sup>. Al respecto, cabe mencionar el último libro blanco

<sup>2</sup> 1+N China policy framework 2021; Energy in China's New Era 2020; Green Belt Road; 2021 Green development guidelines for overseas investment; China's 14th Five-Year Plan (FYP) for Renewable Energy Development (2021–2025) de 2022.

publicado en 2024, titulado “La transición energética de China” (*China's Energy Transition*). El documento remarca que luego del 18° Congreso Nacional del Partido Comunista de China en 2012, el sector energético chino entró en una etapa de desarrollo de alta calidad, bajo el liderazgo de Xi Jinping. No menos importante, resalta también la influencia del país a nivel internacional: “China's green energy development has become an engine for global energy transition. Since 2013, China has been responsible for over 40 percent of the annual additions to global renewable energy capacity. In 2023, the newly installed capacity in China accounted for more than half of the world's total” (The People's Republic of China, 2024).

En resumen, en la actualidad China muestra dos realidades en paralelo. Sigue siendo el principal país emisor de GEIs debido al aún persistente uso del carbón como fuente de energía. Al mismo tiempo, al cabo de diez años, se convirtió en el líder mundial en producción y consumo de energía renovable. Para alcanzar este objetivo, el rol del Estado ha sido clave al fomentar estas industrias con subvenciones directas, incentivos fiscales y ayudas financieras a través de fondos de inversión estatales y préstamos bancarios a bajo costo (Shepherd & Li, 2025).

En el caso de Estados Unidos, los cambios de gobierno desde 2014 al presente denotan perspectivas ideológicas enfrentadas respecto al abordaje del cambio climático y las energías renovables entre las administraciones demócratas y republicanas que se han sucedido en el poder. Tal como se mencionó previamente, en 2014 el activismo diplomático de Washington fue clave para comprometer a Beijing en la gobernanza mundial climática.

En pleno auge del boom del *fracking* en el país, la administración de Obama lideró una serie de políticas orientadas a acelerar la transición hacia una economía menos contaminante. Ejemplo de ello fue el *Clean Power Plan* lanzado en 2015, con el propósito de reducir emisiones de las plantas de energía, es decir, de sectores altamente contaminantes como el carbón y el petróleo. Dicho plan, a su vez, incentivaba las inversiones en eficiencia energética y generación de energía renovable, en línea con el AP (NRDC, 2017). Sin embargo, la asunción de Donald Trump en 2017 conllevó un cambio radical en el tema. El presidente republicano, como ferviente representante del negacionismo climático en el mundo, apenas asumió su primer mandato, suspendió las medidas promulgadas por su predecesor e impulsó la industria de los combustibles fósiles en los primeros cien días de gobierno a través de la *Energy Independence Executive Order*. Posteriormente, concretó una de sus mayores promesas de campaña que fue la retirada de Estados Unidos del AP (BBC, 29 de marzo de 2017).

El último quinquenio ha seguido la misma dinámica. El gobierno demócrata (2021-2024) encabezado por Joe Biden se orientó a recuperar el liderazgo de Estados Unidos en el mundo para enfrentar la amenaza existencial

del cambio climático, retornando al AP. Además, se comprometió a invertir masiva y urgentemente para que el país se encamine hacia una economía de energía limpia (Biden, 2020: 85). Justamente, la aprobación de la *Inflation Reduction Act* (IRA) de 2022, con sus enormes incentivos y subvenciones a fuentes de energía renovable, tuvo ese horizonte. El reconocido economista Joseph Stiglitz (2022) ponderó la ley, ya que reduciría el costo de la energía –uno de los principales motores de la inflación– y volvería a encaminar a Estados Unidos hacia una reducción de sus emisiones de dióxido de carbono en alrededor del 40% para 2030. Además, la IRA y la *Bipartisan Infrastructure Law*<sup>3</sup> ganaron terreno en la competencia por ciertas tecnologías del futuro (IEA, 2024a).

No obstante, estas medidas no fueron suficientes, ni fueron sostenidas en el tiempo. La inauguración del nuevo mandato de Trump en enero de 2025 trajo consigo la eliminación del cambio climático y todas las políticas vinculadas tanto a nivel doméstico como a nivel internacional en las prioridades establecidas en *America First* (The White House, 20 de enero de 2025).

En consecuencia, Estados Unidos se retiró del AP por segunda vez, apalancándose políticamente en el rol del lobby hidrocarburífero. Ello se evidencia tanto en los recortes en la Ayuda Oficial al Desarrollo a través de la agencia USAid a los proyectos de desarrollo de energía renovable, en el anuncio de nuevos proyectos de explotación petrolera en Alaska y Mozambique.

A continuación, se exponen los datos recabados de fuentes primarias y secundarias que permiten comparar el posicionamiento de China y Estados Unidos en la transición energética. Para ello, se tomaron en cuenta los siguientes sectores: energía solar, energía eólica, automóviles eléctricos y baterías, y minerales críticos y tierras raras. Se aplicó el criterio de análisis aplicado por Lachapelle et al (2016), quienes consideraron las siguientes variables: capacidad instalada; manufactura e innovación.

En cuanto a la **capacidad instalada**, entre 2014-2024 China se ha convertido en el país con mayor capacidad de generación de energía solar. En 2017 superó a la Unión Europea, que contaba con 130 gigavatios (GW). Estados Unidos alcanzó esa cantidad en 2023, cuando China superó los 600 GW

<sup>3</sup> Su propósito es la financiación para la producción nacional de baterías avanzadas y para el Hydrogen Hubs Program con el fin de promover centros regionales para la producción y uso de hidrógeno bajo en emisiones. También proporciona financiación para modernizar y ampliar la red de transporte de electricidad, aumentar la integración de las fuentes de energía renovables y mejorar la fiabilidad de la red (IEA, 2024a: 177).

(Shephard & Li, 2025). Respecto a la energía eólica, en 2023 China se posicionó en primer lugar en cuanto a generación de energía alcanzando los 442 GW, casi triplicando la capacidad de generación del país que le siguió en el ranking mundial, Estados Unidos con 148 GW (Kronenberg, 14 de junio de 2024; Statista, 2025).

En términos de **manufactura y participación en el mercado**, China se destaca ampliamente en todos los rubros como líder de las cadenas globales de valor vinculadas a energías limpias. En 2023, concentró el 60% de la producción global de turbinas eólicas, el 80% en módulos solares, el 65% en vehículos eléctricos (EV, por sus siglas en inglés) y el 85% en baterías para EV (IEA, 2024b; Shepherd & Li, 2025). De hecho, posee el 90% de la participación de todos los segmentos de la cadena de suministro solar a nivel mundial, excepto en el de las células (88%). Las diez primeras empresas del mundo proveedoras de equipos de fabricación solar son chinas (Wray, 2025). Por su parte, Estados Unidos alcanzó un 5% de la producción global de turbinas eólicas; 2,2% en módulos solares (siendo superado por Vietnam, India y Tailandia) (Statista, 2025); se encuentra en el tercer lugar en cuanto a producción de EV (después de China y Alemania) y sus baterías. Cabe mencionar que las automotrices estadounidenses líderes como Tesla, Ford y General Motors utilizan baterías de la empresa china BYD para la producción de EV (IEA, 2024b).

Por otra parte, debemos considerar la participación de China y Estados Unidos en el acceso a minerales críticos (litio, cobalto, níquel, etc.) y tierras raras, los cuales son esenciales para cada sector considerado previamente. En este aspecto, Beijing domina la industria mundial. Las empresas chinas producen 29 materias primas, entre ellas 22 metales y siete minerales industriales. La producción nacional china es líder en grafito y elementos de tierras raras, y también es un importante productor de litio. Asimismo, China es el principal refinador mundial de cobre, litio, grafito, cobalto y elementos de tierras raras (Gross & Sall, 2025). En comparación, en 2024 Estados Unidos solo se destacó como segundo productor mundial de tierras raras y alcanzó el quinto lugar en producción de cobre (Statista, 2025).

Finalmente se contempla el desempeño de cada país en cuanto a **innovación** en energías renovables, observando la cantidad de solicitudes de registros de patentes y los artículos científicos publicados. De acuerdo al informe publicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO, por sus siglas en inglés) de 2024, China se posicionó como el primer país con la mayor cantidad de solicitudes de registro de patentes en todos los rubros. Más aún, en tecnologías relacionadas a la energía limpia, entre 2020-2022, China concentró el 54,9% en solicitud de patentes en energía solar y Estados Unidos 9,7% (en tercer lugar, luego de Corea). Respecto a energía eólica, China mantuvo un 42,4% y Estados Unidos un 8,8% (también en tercer lugar). En *fuel cell technology*, China comparte el primer puesto con Japón con un 31,2% y el tercer



lugar es para Estados Unidos con 10,3% (WIPO, 2024).

En cuanto a las publicaciones científicas, cabe indicar que los científicos e ingenieros chinos producen investigaciones sobre tecnologías limpias mucho más citadas que sus homólogos de Estados Unidos. En China, los ingenieros con doctorados permiten a las empresas realizar mejoras constantes, lo que las prepara para mantener su ventaja competitiva. Los artículos científicos chinos sobre baterías eléctricas, EV y módulos solares son los más citados, seguidos por los estadounidenses en los tres casos (Shepherd & Li, 2025).

En breve, las cifras anteriores demuestran una tendencia muy favorable en la balanza a favor de China en la transición energética, como factor de relevancia en el marco de la disputa hegemónica global. De manera tal que si por primera vez en la historia, Estados Unidos pasó de una política exterior de contención sin aislamiento a la confrontación directa con China durante el primer gobierno de Trump al iniciar la guerra comercial (Ramírez Bonilla, 2020), Biden más que suavizar la rivalidad, la estimuló. Tal como se mencionó previamente, el aumento de aranceles en EV y paneles solares es una demostración de pérdida de posiciones en la carrera por las renovables. Más aún, la centralidad del sector hidrocarburífero para la segunda presidencia de Trump hace un llamado a “enfocarnos en lo que sabemos hacer”.

En el apartado siguiente, se analiza el lugar que ocupa India en la transición energética y la injerencia que China y Estados Unidos tienen en este proceso.

## **2. Transición energética de India. China y Estados Unidos como actores clave**

Como se indicó previamente, India es el tercer mayor emisor de GEIs del mundo, siendo el sector energético el más contaminante. Además, importa mencionar que recientemente se ha convertido en el país con la mayor cantidad de población a nivel mundial. Si bien el consumo de energía ha aumentado ligeramente más rápido que la media histórica (Enerdata, 2024), el consumo per cápita sigue estando por debajo del promedio mundial<sup>4</sup>.

Hasta la primera década del siglo XXI, India mantuvo una postura intransigente en las negociaciones sobre cambio climático (Narlikar, 2017) junto a los demás miembros de BASIC, tal como fue demostrado en la COP de

<sup>4</sup> En 2022 la inclusión eléctrica alcanzó al 99% de la población india (World Bank, 2024). No obstante, el consumo per cápita de electricidad en 2023 fue de 27,3 gigajulios (GJ), frente a los 120 GJ de China y los 277,3 GJ de Estados Unidos (Powell *et al*, 2024).



Copenhague. Sin embargo, a nivel doméstico, en 2008 el gobierno lanzó el *National Action Plan for Climate Change* con el propósito de desarrollar una respuesta coordinada a los desafíos medioambientales.

El gobierno del Bharatiya Janata Party (BJP), que asumió en 2014, ha demostrado una posición de compromiso con el cambio climático aunque mantiene firme su reclamo de justicia climática y transiciones justas. En consecuencia, India no sólo se convirtió en país signatario del Acuerdo de París en 2015, sino que también en ese año propulsó la fundación de la Alianza Solar Internacional junto a Francia. Del mismo modo, Nueva Delhi ha reclamado en los foros internacionales el acceso a la financiación y la tecnología para que la transición energética incluya a todos los sectores económicos por igual. En este sentido, su voz fue determinante en el resultado final de la COP26 de Glasgow en 2021. Mientras que los países desarrollados presionaron por eliminar (*phase out*) el carbón como fuente de energía, India justificó la necesidad de reducción paulatina del carbón (*phase down*), intentando alcanzar un punto medio para países con estructuras energéticas altamente dependientes de esta fuente de energía, como la suya (Ellis-Petersen, 2021). A pesar de mantener dicho posicionamiento, en Glasgow, Nueva Delhi se comprometió a tener cero emisiones para 2070. Sin lugar a dudas un objetivo más que ambicioso, considerando que históricamente los estados no han logrado desarrollarse y descarbonizarse de forma simultánea (Ghosh, 2023: 145).

Ahora bien, el gobierno del BJP a nivel doméstico ha profundizado las iniciativas tendientes no sólo a encaminar al país dentro de los senderos de la transición energética global, sino también a incorporarlo en las cadenas globales de valor. El programa *Make in India* lanzado en 2014 se centró en una serie de medidas con el fin de dinamizar el sector manufacturero. El programa estuvo focalizado en quince sectores, incluyendo a las energías renovables (Make in India, 2025).

Asimismo, en 2020 el gobierno trazó una serie de incentivos a la industria nacional, principalmente a través del esquema *Production Linked Incentive (PLI)* (Ministry of Environment, Forest and Climate Change Government of India, 2022). El PLI ofrece incentivos a los fabricantes, tanto extranjeros como nacionales, para aumentar la producción y las exportaciones y mejorar la competitividad. Se trata de subvenciones directas durante periodos fijos en función de la producción y las ventas para tecnologías como la solar fotovoltaica, las baterías y los vehículos eléctricos. Estos sistemas suelen incluir umbrales de valor agregado nacional que deben cumplirse para acceder a la ayuda financiera (IEA, 2024a: 252). De esta forma, India promueve la industria local de renovables, contribuyendo a la disminución del déficit comercial en el sector, tema que se retoma a continuación.

En 2022, Nueva Delhi presentó un nuevo plan climático, como parte de su compromiso de mitigación presentado en su Contribución Nacional

Determinada (NDC, por sus siglas en inglés). Ese mismo año también adoptó *India's Long-Term Low-Carbon Development Strategy*, que esboza los elementos que componen la transición hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono. Los principales postulados comprenden: ampliar el uso de energías renovables y reforzar el sistema energético; explorar la contribución de la energía nuclear; reforzar el apoyo a la investigación sobre recursos energéticos alternativos como el hidrógeno y los biocombustibles; mejorar la eficiencia energética; racionalizar el uso de los combustibles fósiles, entre otros (Ministry of Environment, Forest and Climate Change of India, 2022).

Dentro de la estrategia nacional de descarbonización se contempla el desarrollo del hidrógeno verde y la mejora de la provisión de energía nuclear. Al respecto, el hidrógeno verde se proyecta como sustituto del carbón y el gas natural en sectores claves, pero el costo actual de su desarrollo aún es alto. Con el lanzamiento de la Misión Nacional de Hidrógeno Verde en 2023, se estipula convertir al país en un nuevo centro de producción, uso y exportación, gracias a una disminución del 50% de los costos de producción en los próximos quince años (Ministry of New and Renewable Energy of India, 2023).

Sobre la base de las políticas mencionadas, India se ha convertido en el tercer país con mayor capacidad de generación de energía solar, después de China y Estados Unidos en 2024 superando a Japón (The Times of India, 8 de mayo de 2024). En cuanto a la capacidad instalada para la generación de energía eólica, India se posicionó en cuarto lugar (IRENA, 2025). Aunque las empresas indias no se destaquen aún entre las primeras posiciones en participación del mercado de turbinas eólicas, han comenzado a ganar terreno como Suzlon. Respecto a la producción de módulos solares, en 2023 se posicionó tercero en el ranking mundial (Statista, 2025). En cuanto al segmento EV, India fue el cuarto productor a nivel mundial, mientras que en producción de baterías no figura en el ranking de los diez primeros países (IEA, 2025).

Las políticas de promoción al sector de las energías renovables se complementan con la decisión gubernamental de aumentar las tarifas aduaneras a la importación de EV y baterías. Desde 2021, las tarifas aduaneras para EV y baterías de litio aumentaron entre 70 y 100%. Sin embargo, en 2024, India anunció una reducción de los derechos de importación del 15% para los fabricantes que se comprometan a invertir al menos 500 millones de dólares en el país, para empezar a fabricar EV en un plazo de tres años y lograr un 50% de valor añadido nacional en cinco años. Por otro lado, en 2022, India aumentó los aranceles al 40% para los módulos solares fotovoltaicos (IEA, 2024a).

La participación de India en la producción de minerales críticos para la industria es marginal. En 2024 obtuvo el séptimo lugar a nivel mundial en producción de tierras raras, pero apenas alcanza un 0,7% frente al 70% de China (Statista, 2025). A su vez, tiene una alta dependencia externa de los minerales críticos. De modo tal que el gobierno también ha invertido en la

exploración de yacimientos nacionales. En 2023 se produjo el descubrimiento de una reserva de litio de gran envergadura en Jammu y Cachemira, que podría ayudar a reducir la dependencia de India para obtener un mineral fundamental para las baterías. No obstante, generar capacidad de extracción de litio en esa región podría llevar hasta veinte años (Ghosh, 2023). Sin considerar que el hallazgo se encuentra en una región altamente compleja al tratarse de una zona en disputa con Pakistán y cercana a otro territorio en conflicto con China.

Por último, en lo que refiere a innovación, los datos de la WIPO demuestran que India ha aumentado su registro de patentes en los últimos años, aunque el sector que aquí se analiza se encuentra escasamente implicado (Lachapelle *et al*, 2016; WIPO, 2024). De todos modos, los artículos de científicos indios son los terceros más citados en temáticas que atañen a EV, baterías eléctricas y módulos solares (Shepherd & Li, 2025).

En base a los datos proporcionados, se puede observar que si bien es un país cada vez más relevante en la transición energética mundial, aún posee un largo camino por delante. Principalmente porque las medidas implementadas a nivel doméstico están vinculadas a la dinámica global y a las relaciones existentes con los dos actores principales de la transición y de la disputa hegemónica, como veremos a continuación.

Cabe entonces preguntarnos: ¿qué alineamientos internacionales propicia India en este campo de acción? Desde hace más de diez años, con la llegada del BJP al poder en India, el gobierno ha implementado una política exterior de multialineamiento con las grandes potencias mundiales “que implica identificar a Estados Unidos como un socio más inequívocamente positivo para India y, por el contrario, a China como un actor cada vez más hostil”, y motivar distintas iniciativas políticas para poner en práctica estos intereses estratégicos (O’Donnell & Papa, 2021: 805). Asimismo, el BJP se propuso dejar de aceptar el sistema internacional tal cual es y convertir a India en un líder global (Hall, 2017) que se encuentra en estrecha relación con el interés estratégico de alcanzar el desarrollo económico.

El acercamiento o alejamiento de India a Beijing o a Washington puede tener diferentes actuaciones, y hasta contradictorias, dependiendo del campo de análisis, ya sea geopolítico o económico. Mientras que con China mantiene una rivalidad por el liderazgo en Asia y por el contencioso fronterizo irresuelto, también comparte instancias grupales como el Foro BRICS o la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)<sup>5</sup>. De manera simultánea, conforma el

<sup>5</sup> India evita rechazar completamente las propuestas chinas, las cuales tienen un componente contestatario al orden internacional occidental en aras de sus intereses económicos inmediatos. Sin embargo, tampoco rompe con China o se aísla completamente de su influencia porque, al fin y al cabo, parte de su crecimiento económico depende de su vecino. Para mayor información se recomienda la lectura de Giaccaglia, C. & Dussort, M. N. (2023).

Cuadrilátero de Seguridad (Quad) junto a las potencias occidentales para frenar el expansionismo chino en el Indo-Pacífico.

En cuanto a la variable económica, en el siglo XXI China y Estados Unidos se ubicaron como los principales socios comerciales de India, con la particularidad de que con el primero presenta déficit comercial mientras que con el segundo guarda superávit (Ministry of Commerce and Industry of India, 2025). De hecho, la transición energética es un factor de gran influencia dentro de dicho desempeño comercial.

El Ministerio de Energía Nueva y Renovables afirmó que India alcanzó entre 70-80% de contenido nacional en la fabricación de turbinas eólicas, habiéndose convertido en un exportador neto en este sector. Sin embargo, este país posee una alta dependencia de las importaciones chinas en la medida en que algunos productos clave son importados desde China tales como las palas eólicas (Sutton & Gosh, 2024). De igual manera, las importaciones de células y módulos solares provenientes de China superaron el 50% y 60% respectivamente entre 2023-2024 (Warrior et al, 2024). Un panorama similar se observa en el sector de EV, ya que las importaciones chinas superan el 75% del total de importaciones de baterías de litio, una pieza fundamental para consolidarse como gran productor mundial (Singh, 31 de enero de 2025).

Por otra parte, el Ministerio de Minería concluyó que, de acuerdo a los datos de importación de treinta minerales críticos entre 2019-2024, India revela una aguda vulnerabilidad a los suministros chinos, en particular en seis minerales críticos en los que la dependencia supera el 40%: litio (82%), silicio (76%), titanio (50,6%), telurio (48,8%) y grafito (42,4%) (Shetty, 16 de diciembre de 2024; Ministry of Mines of India, 2023). Del mismo modo que China es el principal exportador de tierras raras a India (OECD, 2025).

Estados Unidos, por su parte, se ha convertido en un país importador de la producción india de energía limpia. En primer lugar, se mantiene como el principal destino de los módulos solares. Esto guarda relación con la información provista previamente referida a la guerra comercial, lo cual ha provocado en los últimos años la exclusión casi total del mercado estadounidense de los paneles solares producidos en China. En 2023, las exportaciones indias a Estados Unidos aumentaron un 200% respecto de 2022. Asimismo, el país del Norte se convirtió en uno de los principales importadores de las torres eólicas indias, aunque están sujetas a derechos compensatorios del 51% (Sutton & Gosh, 2024).

Cabe mencionar que durante la administración Biden, los dos países avanzaron en la agenda bilateral dedicada a energía limpia. Al respecto, en 2023 se lanzó la *US-India Renewable Energy Technology Action Platform* (RETAP) con el propósito de reducir el costo del capital y acelerar el despliegue de proyectos totalmente nuevos de energías renovables (hidrógeno, energía geotérmica y eólica *offshore*), almacenamiento en baterías y tecnologías ecológicas emergentes en India. Los gobiernos se comprometieron con un aporte de 500

millones de dólares cada uno para su implementación (Ministry of External Affairs of India, 2024). En esta línea, en 2024 se firmó la *Strategic Clean Energy Partnership* (SCEP) para invertir en cadenas de suministro diversificadas (US Department of Energy, 2024).

No obstante, el segundo mandato de Trump ha cambiado de rumbo, dejando sin efecto las iniciativas en energía limpia. En la primera cumbre de alto nivel entre el presidente Trump y el primer ministro Narendra Modi en febrero de 2025, la agenda giró en torno a la disminución del déficit comercial de Washington y al compromiso mutuo de aumentar el comercio de petróleo, gas y energía nuclear, incluidos planes para desarrollar reactores nucleares modulares de diseño estadounidense en la India (Council on Foreign Relations, 2025).

En agosto de 2025 el gobierno de Trump anunció aranceles a una serie de productos indios de 50% por la compra de petróleo ruso, desde el inicio de la guerra ruso-ucraniana en 2022. Cabe recordar que es la primera vez que se imponen sanciones de este tipo a un país que no está involucrado directamente en el conflicto. Los aranceles afectan a sectores como el textil, las gemas y los camarones, poniendo en peligro a miles de puestos de trabajo en India. Sin embargo, el aluminio, el acero o los semiconductores han tenido una suerte mayor (Buchwald, 2025), lo cual evidencia la importancia que tienen estos bienes para Estados Unidos. A propósito, son de gran relevancia para la industria de las renovables.

En resumidas cuentas, podemos observar que el gobierno indio se encuentra avanzando en los objetivos nacionales de descarbonización, no solo debido a su compromiso con el cambio climático, sino que -al igual que China- avanzar en las cadenas globales de valor de producción de energía limpia es una oportunidad más para el desarrollo económico de la nación.

Sin embargo, cabe indicar que China, simultáneamente aliado y rival, posee una alta injerencia en la transición energética de India, al menos en el mediano plazo. Se evidencia además los esfuerzos diplomáticos en la relación con Estados Unidos, para impulsar aquellos sectores de la transición que aún carecen de liderazgo, tales como el hidrógeno o la energía geotérmica. De cualquier manera, la ausencia de continuidad en la carrera por la energía limpia en el gobierno estadounidense pone en riesgo el espectro de oportunidades con Nueva Delhi, de cara a la competencia china. Más aún, con las sanciones impuestas en agosto de 2025, Trump ha demostrado a India los costos del multialineamiento. La reacción inmediata de Modi fue un efecto demostración al reunirse con su par chino en la Cumbre de Tianjin en septiembre del mismo año -la primera visita del líder indio a China en siete años-, luego del enfrentamiento fronterizo entre ambos países en 2020 que alejó posiciones. Resta saber si este guiño político será continuado en el plano de la carrera por las renovables o bien, India continuará apostando a los vínculos estadounidenses.



### 3. Reflexiones finales

En la actualidad, nos encontramos atravesando un período de nueva inseguridad energética debido a tres factores principales: el retorno de la rivalidad entre grandes potencias en un sistema internacional cada vez más fragmentado, la crisis climática y los esfuerzos por diversificar las cadenas de suministro. En este marco, la transición energética se ha convertido en una respuesta a dicha coyuntura, siendo dirigida por el accionar político gubernamental; a diferencia de las anteriores transiciones que fueron ocasionadas por ventajas económicas y tecnológicas. Dicho panorama abre interrogantes respecto a cómo se conformarán los alineamientos internacionales en este ámbito.

La transición tiene un actor principal: China. En poco más de diez años, este país se ha convertido en el líder mundial en capacidad instalada de energía limpia, centro de las cadenas globales de valor en prácticamente todos los rubros y el Estado monopolístico en explotación y refinación de minerales críticos y tierras raras. A pesar de todos estos avances significativos, el país asiático sigue siendo el principal generador de GEIs dado que los hidrocarburos continúan predominando en su matriz energética. Con lo cual, el cambio de patrón energético en China puede ser considerado más por expansión, que por transición.

China está ganando “la carrera de las renovables” y la energía limpia está contribuyendo ampliamente a su economía. El capitalismo verde entonces será un orden que China buscará fortalecer antes que cuestionar o negar. Lo que conduce a reflexionar que más que una cuestión de disputa de ideas y principios ambientales, se trata de ganar mayor influencia económica mundial y la transición energética es una expresión más de la disputa hegemónica global.

Estados Unidos, por su parte, pretende mantener su lugar destacado en la jerarquía mundial, aunque ciertamente la transición energética es un bastión difícil de sostener. Fundamentalmente debido a que sucumbe en un negacionismo climático que mina la propia idiosincrasia capitalista, ideario del que supo embanderarse. La discontinuidad en las políticas de gobierno para abordar la pérdida de posiciones en la transición, no hace más que agudizar la percepción de la pérdida de hegemonía.

Por su parte, la transición energética a India se le presenta como una encrucijada. Si bien ha alcanzado posiciones destacadas en las cadenas globales de valor, depende ampliamente de los mercados chino y norteamericano. La gran incógnita es si este país podrá dar el salto tecnológico en un nicho aún vacante de la transición, como el hidrógeno verde o la energía geotérmica, que le permita disminuir tal dependencia. Allí el alineamiento con Estados Unidos podría jugar un rol destacado, aunque el cambio de rumbo del actual gobierno tornó este horizonte más que tormentoso.

### Referencias bibliográficas

Albuquerque, F. L. (2021). Climate Politics and the Crisis of the Liberal



- International Order, *Contexto Internacional*, n° 2 (mayo/agosto), p. 259-282. DOI: doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430200002
- Allan, B.; McBride, M.; Gordon, N.; Helmeçi, D.; Goldman, J.; Mangalmurti, D.; Goh, D. & Martinez-Diaz, L. (2025). How the U.S. Can Stop Losing the Race for Clean Energy, *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/research/2025/02/how-the-us-can-stop-losing-the-race-for-clean-energy>
- Asmelash, H. (2022). The Turn to Safeguard Measures in the Solar Trade War, *Journal of World Trade*, n° 5, p. 803-830. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/56.5/TRAD2022033>
- BBC (29 de marzo de 2017). Trump signs order undoing Obama climate change policies. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-39415631>
- Belic, J. & Miklosi, Z. (2020). Cosmopolitanism and unipolarity: the theory of hegemonic transition, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, n° 2, p. 181-203. DOI: 10.1080/13698230.2020.1766815
- Biden, Jr., J. R. (2020). ¿Por qué Estados Unidos debe volver a liderar?, *Foreign Affairs Latinoamérica*, n° 3, p. 78-87. [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Bordoff, J. & O'Sullivan, M. L. (2023). The Age of Energy Insecurity. How the Fight for Resources Is Upending Geopolitics, *Foreign Affairs*, n° 3, (mayo/junio), p. 104-119.
- Buchwald, E. (2025) Trump castiga a India con un arancel del 50 %, uno de los más altos que impone Estados Unidos, CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/08/27/mundo/trump-india-arancel-50-trax>
- Copernicus Climate Change Service (10 de enero de 2025) 2024 - A second record-breaking year, following the exceptional 2023. <https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/custom-uploads/GCH-2024/GCH2024.pdf>
- Council on Foreign Relations (2025). US-India Relations. <https://www.cfr.org/timeline/us-india-relations>
- Dussort, M. N. (2022). Los BRIC(S) y la energía – parte I. Grandes jugadores del tablero energético mundial del siglo XXI menos Sudáfrica, en: Giaccaglia, C.; Calderón, E; Dussort, M. N. & Marchetti, A. *Soplan nuevos vientos: ¿tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional* Rosario: UNR Editora, p. 87-109.
- Ellis-Petersen, H. (2021). India criticised over coal at Cop26 – but real villain was climate injustice, *The Guardian*, UK. <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/14/india-criticised-over-coal-at-cop26-but-real-villain-was-climate-injustice>
- Enerdata (2024). Consumo energético total. <https://datos.enerdata.net/energia-total/datos-consumo-internacional.html>

- Escribano Francés, G. (2024). Geoestrategias de la transición energética: vectores, actores e implicaciones, *Dossieres EsF*, n° 52, p. 12-16. <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/2024/01/Dossieres-EsF-52-Transicion-Ecosocial-Justa.pdf>
- Ghosh, A. (2023). Can India Become a Green Superpower?. The Stakes of the World's Most Important Energy Transition, *Foreign Affairs* n° 4, (julio/agosto).
- Giaccaglia, C. & Dussort, M. N. (2023). China e India a través del caleidoscopio. Movimientos que acercan y alejan a las dos potencias asiáticas (2013-2023)", en: Vadell, J.; Ramos, L. y Leite, A. (Org.), *A expansão económica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Minas Gerais: PUC Minas, p. 319-354.
- Gill, S. (2020). Critical international relations and the global organic crisis. en: Roach, Steven C. (ed.), *Handbook of Critical International Relations*, Elgaronline, p. 202-220.
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gross, S. & Sall, L. (2025). How do China and America think about the energy transition?, Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/how-do-china-and-america-think-about-the-energy-transition/>
- Gu, J.; Renwick, N. & Lan, X. (2018). The BRICS and Africa's search for green growth, clean energy and sustainable development, *Energy Policy* (2018) n° 120, p. 675-683. DOI: [doi.org/10.1016/j.enpol.2018.05.028](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.05.028)
- Hall, I. (2017). Narendra Modi and India's normative power. *International Affairs* 93, n° 1, p. 113-131. doi: [10.1093/ia/iw004](https://doi.org/10.1093/ia/iw004)
- Herrera, R., Long, Z., Feng, Z., & Li, B. (2021). ¿El que pierde gana? La guerra comercial sino-estadunidense en perspectiva, *El trimestre económico*, n° 352, p. 1073-1097. DOI: [doi.org/10.20430/ete.v88i352.1354](https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1354) (en línea).
- IEA (2024a). Energy Technology Perspectives 2024. <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2024>
- IEA (2024b). Global EV Outlook 2024. <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024>
- IEA (2025). Global EV Data Explorer. <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/global-ev-data-explorer>
- Ikenberry, J. (2018). La crisis del orden liberal mundial, CIDOB. [https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2017/la\\_crisis\\_del\\_orden\\_liberal\\_mundial](https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_orden_liberal_mundial)
- IRENA (2025). Wind energy. <https://www.irena.org/Energy-Transition/Technology/Wind-energy>
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, C. P. (1986). International Public Goods without International Government, *The American Economic Review*, n° 1, p. 1-13.
- Kronenberg, A. (14 de junio de 2024). Countries With the Most Wind Energy Capacity, US

- News. <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/countries-with-the-most-wind-power>
- Lachapelle, E.; MacNeil, R. & Paterson, M. (2016). The political economy of decarbonisation: from green energy 'race' to green 'division of labour', *New Political Economy*. DOI: 10.1080/13563467.2017.1240669
- Make in India (2025) <https://www.makeinindia.com/sectors>
- Meng Fang, M. (2020). A Crisis or an Opportunity? The Trade War Between the US and China in the Solar PV Sector, *Journal of World Trade*, n° 1, p. 103-126 <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.1/TRAD2020005>
- Ministry of Commerce and Industry of India (2025). <https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/default.asp>
- Ministry of Environment, Forest and Climate Change of India. (2022). India's long-term low-carbon development strategy. <https://moef.gov.in/uploads/2022/11/Indias-LT-LEDS.pdf>
- Ministry of External Affairs of India (2024). India-US Bilateral Relations – A Brief” <https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Ind-US-Brief.pdf>
- Ministry of Mines of India (2023). Critical Minerals for India. <https://mines.gov.in/admin/download/649d4212cceb01688027666.pdf>
- Ministry of New and Renewable Energy of India (2023). National Green Hydrogen Mission. <https://goo.su/dNaz2D>
- Moore, S. M. (2021). La nueva geopolítica del cambio climático: de la cooperación a la competencia, *Anuario Internacional CIDOB*. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-nueva-geopolitica-del-cambio-climatico-de-la-cooperacion-la-competencia>
- Naciones Unidas (27 de julio de 2023). El mes de julio más caluroso de la historia indica que ya estamos en la era del horno global 2023. <https://news.un.org/es/story/2023/07/1523012>
- Narlikar, A. (2017). India's role in global governance: a Modification?, *International Affairs*, n° 1, p. 93–111. DOI:doi.org/10.1093/ia/iw005
- Newell, P. (2018). Transformismo or transformation? The global political economy of energy transitions, *Review of International Political Economy*, p. 1-24. DOI:doi.org/10.1080/09692290.2018.1511448
- NRDC (2017). What Is the Clean Power Plan?, Natural Resources Defense Council, <https://www.nrdc.org/stories/what-clean-power-plan>
- O'Donnell, F. & Papa, M. (2021). India's multi-alignment management and the Russia–India–China (RIC) triangle. *International Affairs* 97, n° 3, p. 801–822. <https://doi.org/10.1093/ia/iab036>
- OECD (2025). Rare-earth metal compounds in India, The Observatory of Economic Complexity. <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/rare-earth-metal-compounds/reporter/ind>
- Powell, L.; Sati, A.; Kumar Tomar, V. (2024). India's energy profile: View from the

- South, Observer Research Foundation. <https://goo.su/izSQet>
- Ramírez Bonilla, J. J. (2020). Estados Unidos en APEC: del proyecto al sabotaje de la Comunidad de Asia Pacífico. *Anuario Asia Pacífico El Colegio de México*, p. 1–40. <https://doi.org/10.24201/aap.2020.302>
- Rivera Albarracín, L. V. (2023). Transición energética y reconfiguraciones del orden mundial: Alemania y España (2000- 2015). Tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2024). Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición, en: Marrero Rocha, I. (directora), *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo*. VII Seminario AEPDIRI sobre temas de actualidad en Relaciones Internacionales, Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 255-296.
- Scholten, D. & Zuckerman, D. (2024). La geopolítica del desplazamiento de la demanda energética mundial, Real Instituto Elcano, *ARI* 115 (agosto), <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-geopolitica-del-desplazamiento-de-la-demanda-energetica-mundial/>
- Shepherd, C. & Li, J. (2025). How China came to dominate the world in renewable energy, *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/climate-solutions/2025/03/03/china-renewable-energy-green-world-leader/>
- Sherman, N. (14 de mayo de 2024). El golpe de Biden a los vehículos eléctricos de China que recrudece la guerra comercial, BBC. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cd1ddepxeego>
- Shetty, R. (16 de diciembre de 2024). Assessing the Nature of India's Critical Minerals Vulnerabilities vis-à-vis China, Takshashila Institute. <https://takshashila.org.in/research/india-critical-mineral-vulnerabilities-vis-a-vis-china>
- Singh, R. (31 de enero de 2025). China's dominance in EV supply chain a concern, says Economic Survey [https://www.business-standard.com/budget/news/economic-survey-ev-sector-china-dominance-india-125013101265\\_1.html](https://www.business-standard.com/budget/news/economic-survey-ev-sector-china-dominance-india-125013101265_1.html)
- Statista (2025) <https://www.statista.com/>
- Stiglitz, J. (2022). Por qué la Ley de Reducción de la Inflación es un buen trato, Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-inflation-reduction-act-is-a-big-deal-by-joseph-e-stiglitz-2022-08/spanish>
- Sutton, T. & Gosh, A. (2024) Climate Is the Future of the U.S.-India Trade Relationship, Council on Energy, Environment and Water (CEEW), New Delhi. <https://www.americanprogress.org/article/climate-is-the-future-of-the-u-s-india-trade-relationship/>
- Tapia Ramírez, I. (2020). La rivalidad estratégica entre China y EEUU en el área de la energía, en *Energía y Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, p. 39-105.
- The People's Republic of China (2024). China's Energy Transition.

[http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content\\_117394384\\_2.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content_117394384_2.htm)

The Times of India (8 de mayo de 2024). India surpasses Japan as world's third largest solar power generator: Report <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-surpasses-japan-becomes-worlds-3rd-largest-solar-power-producer/articleshow/109945435.cms>

The White House (20 de enero de 2025). President Trump's America First Priorities. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>

Thompson, H. (2022) El frente de la transición energética, *Nueva Sociedad*, n°301, p. 50-63 <https://nuso.org/articulo/301-frente-transicion-energetica/>

Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate, *Relaciones Internacionales*, 48, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, p. 155-175.

United Nations (15 de enero de 2025). Secretary-General's address to the General Assembly on his Priorities for 2025. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2025-01-15/secretary-generals-address-the-general-assembly-his-priorities-for-2025-bilingual-delivered-scroll-down-for-all-english-and-all-french>

US Department of Energy (2024). U.S.-India Strategic Clean Energy Partnership Ministerial Joint Statement. <https://www.energy.gov/articles/us-india-strategic-clean-energy-partnership-ministerial-joint-statement>

Van de Graaf, T.; Sovacool, B.; Ghosh, A., & Kern, F. (Eds.) (2016). *The Palgrave handbook of the international political economy of energy*, London: MacMillan.

Warrior, D.; Chandhok, V.; Khajuria, A.; Gauba, S. & Jain, R. (2024). Strengthening India's Clean Energy Supply Chains, New Delhi: Council on Energy, Environment, and Water. <https://www.ceew.in/publications/how-can-india-boost-clean-energy-supply-chains-to-build-manufacturing-competitiveness-in-energy-market>.

WIPO (2024). World Intellectual Property Indicators 2024. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-941-2024-en-world-intellectual-property-indicators-2024.pdf>

World Bank. Indicators - India (2024) <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.COAL.RT.ZS?locations=IN>

Wray, B. (2025). China and the geopolitics of the green transition, Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/article/china-and-the-geopolitics-of-the-green-transition>

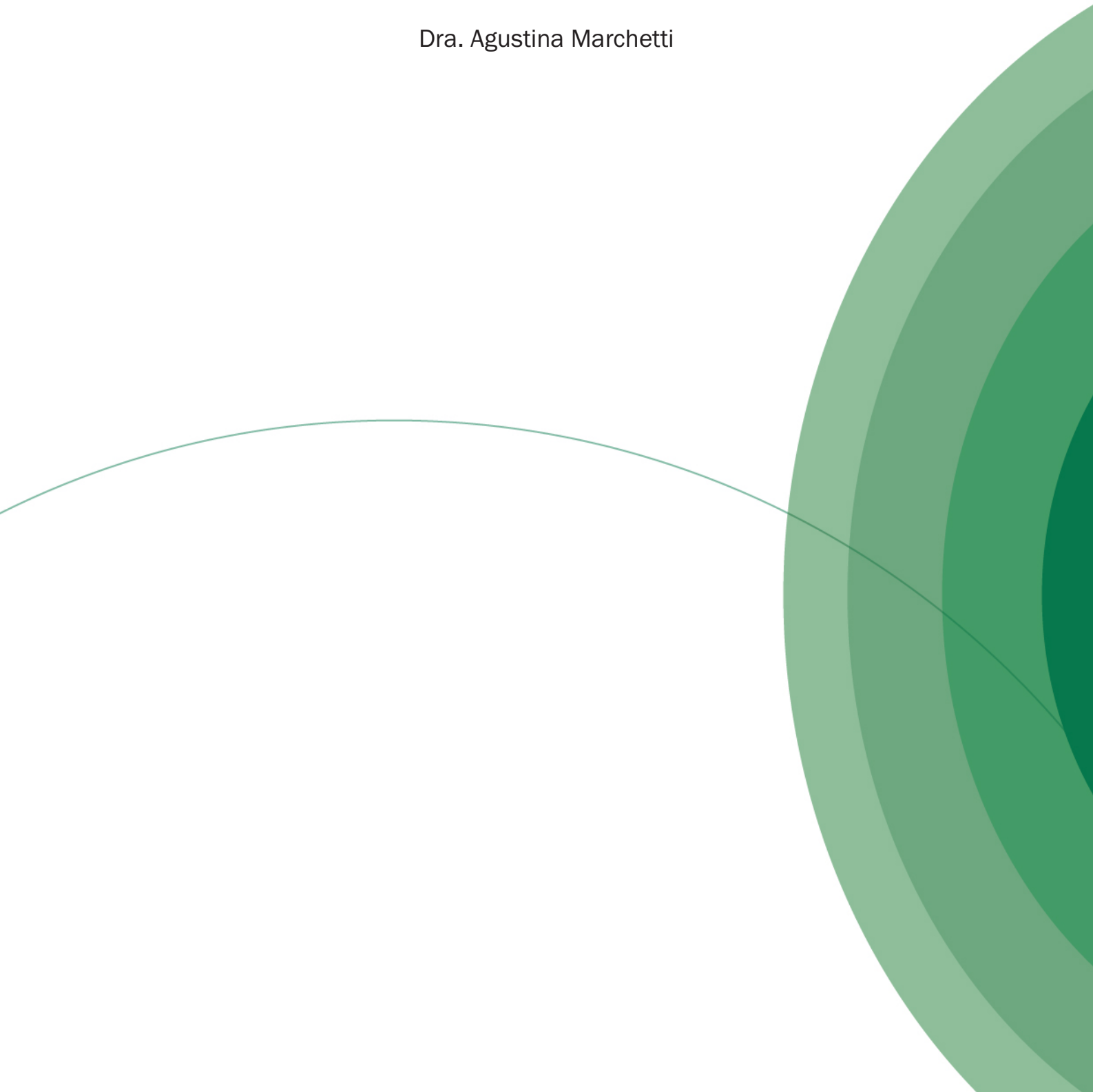
Yergin, D. (2022). Los baches en la transición energética, *Finanzas y desarrollo*: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, n° 4, p. 9-13. <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/12/bumps-in-the-energy-transition-yergin>



# CAPÍTULO 3

---

Dra. Agustina Marchetti





# La República Popular China y sus estrategias en Ciencia y Tecnología en el siglo XXI. La inteligencia artificial (IA) como uno de los ejes de alineamiento del Sur Global

## Resumen

La estrategia de ciencia y tecnología de China permea transversalmente diversas áreas de sus políticas, tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, ya que tiene por objeto generar un rápido crecimiento económico, proyectar su poder global mediante avances tecnológicos y participar en el establecimiento de los estándares globales de uso de tecnología. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo principal analizar el rol de la República Popular China en materia de ciencia y tecnología en el siglo XXI. Asimismo, se hace foco en el posicionamiento del país asiático en la gobernanza de inteligencia artificial (IA) y los desafíos para los países del Sur Global en el siglo XXI. Se recurre a una metodología de investigación interpretativa basada en un alto contenido descriptivo y analítico y se utilizan fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las técnicas para la producción de datos, se realizó un análisis de contenido cualitativo de documentos, lo cual implicó una revisión exhaustiva de literatura especializada en este tema, documentos y discursos oficiales de altos mandatarios y artículos de la prensa internacional.

**Palabras claves:** República Popular China - Ciencia y Tecnología - Inteligencia Artificial (IA) - Sur Global.

# The People's Republic of China's Science and Technology Strategies in the 21st Century. Artificial intelligence (AI) as one of the pillars of alignment for the Global South

## Abstract

China's science and technology strategy encompasses multiple areas of domestic and international policies, as it aims to generate rapid economic growth, project its global power through technological advances, and participate in setting global technology standards. In this regard, the main objective of this article is to analyze the role of the People's Republic of China in science and technology in the 21st century. It also focuses on the Chinese position in the artificial intelligence governance and the challenges faced by countries in the Global South. A high-descriptive, analytical interpretative research methodology is employed, drawing on primary and secondary sources. In terms of data production techniques, a qualitative content analysis of documents was carried out, involving an exhaustive review of specialized literature, official documents, speeches by senior officials and articles in the international press.

**Key words:** People's Republic of China - Science and Technology - Artificial Intelligence (AI) - Global South

## Introducción

El siglo XXI se caracteriza por una reestructuración de los temas de agenda en torno a los cuales nuevas dimensiones tales como la tecnología se jerarquizaron en detrimento de otras más tradicionales. La República Popular China (RPC), en tanto gran potencia en consolidación, viene desde hace décadas evidenciando un rol protagónico en el escenario internacional. Su protagonismo fue producto de un largo proceso iniciado en el siglo XX en múltiples aspectos, entre los cuales el crecimiento económico fue un factor determinante. Esto tuvo su correlato en la dimensión tecnológica y, a juzgar por el proceso de transformación, la RPC parece no tener límites. Cabe agregar que el camino de la innovación tecnológica china no es sólo un fenómeno económico, sino un motor de alineamiento geopolítico, alterando las dinámicas de poder tradicionales y creando nuevas dependencias y alianzas en los países del Sur Global.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el rol de la RPC en materia de ciencia y tecnología en el siglo XXI. Asimismo, se hace foco en su posicionamiento respecto de la gobernanza de la inteligencia artificial. El estudio de la cuestión tecnológica en el marco de la Revolución 5.0 ha adquirido gran relevancia para los diversos actores internacionales y, al mismo tiempo, implica nuevos desafíos para los países del Sur Global.

La estrategia de ciencia y tecnología de China permea transversalmente diversas áreas de sus políticas, tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, ya que tiene por objeto generar un rápido crecimiento económico, proyectar su poder global mediante avances tecnológicos y participar en el establecimiento de los estándares globales de uso de las tecnologías. En este sentido, es interesante tomar en consideración los diversos programas y políticas que se han implementado en la RPC en el presente siglo para alcanzar una posición de privilegio en el área tecnológica en el marco de la disputa con Estados Unidos.

Para una aproximación teórica, en primer lugar, corresponde hacer la distinción entre *Revolución 4.0* y *Revolución 5.0* en tanto etapas sucesivas de la evolución industrial. Mientras que la primera fue una manera de producir mediante la adopción de tecnologías 4.0, es decir de soluciones enfocadas en la interconectividad, la automatización y los datos en tiempo real (Ministerio de Economía Argentina, 2022), la Revolución 5.0 es la etapa sucesiva que se enfoca en la colaboración entre seres humanos y máquinas inteligentes. Es decir, va más allá de la eficiencia y la productividad para incluir principios centrados en el ser humano y la sostenibilidad (Pérez Domínguez, 2024). Esta distinción cobra más sentido para el presente capítulo, cuando observamos el “giro verde” que viene promoviendo la RPC tanto a nivel doméstico con sus programas y políticas, como a nivel sistémico con sus mega-iniciativas como ser: la *Belt and Road Initiative* (2013), la Iniciativa para el Desarrollo Global (2021), la Iniciativa para la Seguridad Global (2022), la Iniciativa para la

Civilización Global (2023) y la Iniciativa para la Gobernanza Global (2025).

En segundo lugar, es interesante distinguir los conceptos de *alineamiento* y *multialineamiento* para comprender las posiciones de los países del Sur Global respecto de la RPCh en materia tecnológica. Giaccaglia (2024:7) distingue ambos conceptos explicando que:

“Un alineamiento (...) no se expresa en tratados formales, sino que se delinea mediante una variedad de normas de comportamiento. Diferentes grados de alineamientos pueden darse en los ámbitos políticos, económicos, militares y culturales con multifacéticas posturas nacionales y supranacionales (Wilkins, 2011, p.56). En las últimas décadas, los alineamientos han sido cada vez más ad hoc con cambios constantes en función de los patrones de poder.”

Por otra parte explica que “El multialineamiento (O’Donell & Papa, 2021: 805), en cambio, implica la participación en diversos alineamientos, pero que se consideran de carácter limitado con la posibilidad de elegir entre distintos socios según los intereses nacionales” (Giaccaglia, 2024:7). Ambos conceptos nos invitan a reflexionar sobre el posicionamiento de los países del Sur Global respecto de la RPCh, con eje en la dimensión tecnológica.

Por último, cuando hablamos del *Sur Global*, aun si es un concepto que presenta múltiples debates, se retoma lo expresado por Abbondanzieri (2024), quien sostiene que no se trata de un conjunto homogéneo de actores, sino que presentan similitudes entre sí, diferencias y posicionamientos específicos en el sistema internacional en lo relativo a diversas dimensiones. En el presente capítulo se hace foco en el área tecnológica y tal como expresa la autora:

(...) en relación al posicionamiento internacional de aquellos países que integran el Sur Global da cuenta de un pasado que combina dinámicas de subordinación e intentos de emergencia en el sistema internacional, cuyo resultado es que promueve comportamientos específicos en el campo de la economía política internacional, de la construcción de alianzas políticas y la cooperación internacional (Abbondanzieri, 2024:440).

En base a ello, se podría comprender la postura unificada de los países del Sur Global en materia tecnológica en general y sobre todo su alineamiento a la RPCh en relación a la gobernanza de IA en particular.

Desde el punto de vista metodológico, se recurre a una metodología de investigación interpretativa basada en un alto contenido descriptivo y analítico, y se utilizan fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las técnicas para la producción de datos, se realizó un análisis de contenido cualitativo de documentos lo cual implicó una revisión exhaustiva de literatura especializada en este tema, documentos y discursos oficiales de altos mandatarios y artículos de la prensa internacional.

Frente a esto surgen los siguientes interrogantes ¿Cuál es el rol de la RPCh en el marco de la Revolución 5.0? ¿Cómo fue la evolución de la RPCh en materia de ciencia y tecnología? ¿Cuál es su posición respecto a la gobernanza de Inteligencia Artificial y cuáles son sus implicancias para los países del Sur Global?

En función de ello, en primer lugar, se caracteriza la posición de la RPCh en materia tecnológica en el sistema internacional en el marco de la Revolución 5.0. En segundo lugar, se describe su evolución en materia de ciencia y tecnología en el siglo XXI, para finalmente identificar su posicionamiento frente a la gobernanza de IA. En tercer lugar, se pretende contextualizar la importancia de China como actor sistémico y la relevancia de la ciencia y tecnología como pilares de su ascenso en las últimas décadas. Finalmente, se analiza la geopolítica de supremacía tecnológica y los posibles desafíos para los países del Sur Global.

### **1. El crecimiento económico de la RPCh como motor del cambio tecnológico en el marco de la Revolución 5.0**

Como se mencionó párrafos arriba, China se ha convertido en un actor ineludible en el análisis del escenario internacional. Los índices de crecimiento económico de las últimas décadas lo han puesto en el centro de la escena. Como correlato del mismo, se dio un proceso de modernización y su consecuente participación en las grandes ligas tecnológicas de la mano de las *tech giants* chinas<sup>1</sup>. En relación al crecimiento económico, desde las reformas implementadas por Deng Xiaoping en 1978, el país asiático creció al 9,7% anual por 35 años (Girado, 2017). De acuerdo con el FMI, China inició el siglo XXI con una tasa de crecimiento del 8,5% y, al cabo de una década, tuvo una tasa promedio del 10,37 %, registrando un pico máximo en 2007 con 14,3% (Prasad, 2023). Luego de la crisis financiera internacional de 2008, y como consecuencia de ella, se produjo una desaceleración de la economía China. No obstante, entre 2009 y 2019 alcanzó un promedio de crecimiento del 7,8% con su pico más bajo en 2019, con 6,1% (Santirso, 17 de enero de 2020). En el año 2020, en uno de los escenarios más complejos de las últimas décadas, marcado por la crisis generada por la pandemia de COVID-19, China fue el único actor del sistema que sostuvo un crecimiento del 2,2 % (Banco Mundial, 2025). En el

<sup>1</sup> En 2021 Bremmer (2021) utilizó la expresión de “momento tecnopolar” para describir el período donde los actores no estatales venían ganando protagonismo e influyendo cada vez más en la geopolítica. Años más tarde en 2025 habló de la “paradoja tecnopolar” dado que argumentó que los escenarios por él imaginados no se habían dado, en la medida en que la carrera tecnológica siguió estando dominada por la competencia entre entidades estatales (Bremmer, 13 de mayo de 2025).

2021, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, se registró un crecimiento del 8,6%, en 2022 China creció un 3,1% y, en 2023, logró alcanzar un 5,4% (Banco Mundial, 2025). Durante el 2024, el desempeño económico chino mantuvo un crecimiento estable, alcanzando una expansión del PIB del 5% (Qian & Interesse, 20 de enero de 2025). Además, en la última década y media, China fue el principal motor del crecimiento económico mundial, aportando el 35% del crecimiento del PIB nominal mundial (Prasad, 2023).

Dicho crecimiento económico permitió a la RPCh, en el marco de la Revolución 4.0, diseñar en paralelo una estrategia de modernización en ciencia y tecnología que le permitió achicar sus brechas internas y pasar de ser la *fábrica del mundo* a ser una *fábrica de ideas para el mundo*. Para comprender esa transición debemos tener en consideración las etapas y los respectivos planes y políticas desde los cuales la RPCh abordó la cuestión de la ciencia y la tecnología. Siguiendo la premisa de Deng Xiaoping, precursor de la idea que sostenía que la “Ciencia y la Tecnología eran la primera fuerza productiva”, la RPCh implementó en 1986 un programa especial para el fomento y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, más conocido como: **Programa 863** que pretendió desarrollar la *High Tech* nacional. A partir de 1999 se reafirmó dicho objetivo bajo el lema de “Construir la nación con base en la Ciencia y Tecnología” Con los mismos propósitos, y para darle continuidad al programa anterior, se lanzó el **Programa 973** -Programa Nacional de Investigación Básica- (Marchetti, 2022). Ambos programas fueron conocidos como “Planes Nacionales de Quince Años para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología” y sus principales logros fueron el fortalecimiento del sistema nacional de innovación y la aceleración de los logros en estos ámbitos.

Por otra parte, desde inicios del Siglo XXI, hubo sucesivos **Planes Quinquenales** que básicamente son programas de desarrollo económico y social que elabora el Partido Comunista Chino (PCCh) cada cinco años, donde se establecen los objetivos estratégicos, metas de crecimiento, directrices de políticas públicas e inversiones prioritarias en sectores claves (Páez, 12 de diciembre de 2022). Dichos planes acompañaron en alguna medida el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Mas precisamente a partir del **XI Plan Quinquenal (2006-2010)** se observó una proliferación de programas y planes para el desarrollo de ciencia y tecnología. En el marco del mismo se lanzó en 2006 el primer “Programa de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Mediano y Largo Plazo” (MLP por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. El **MLP (2006-2020)** tenía objetivos claros, a saber: aumentar

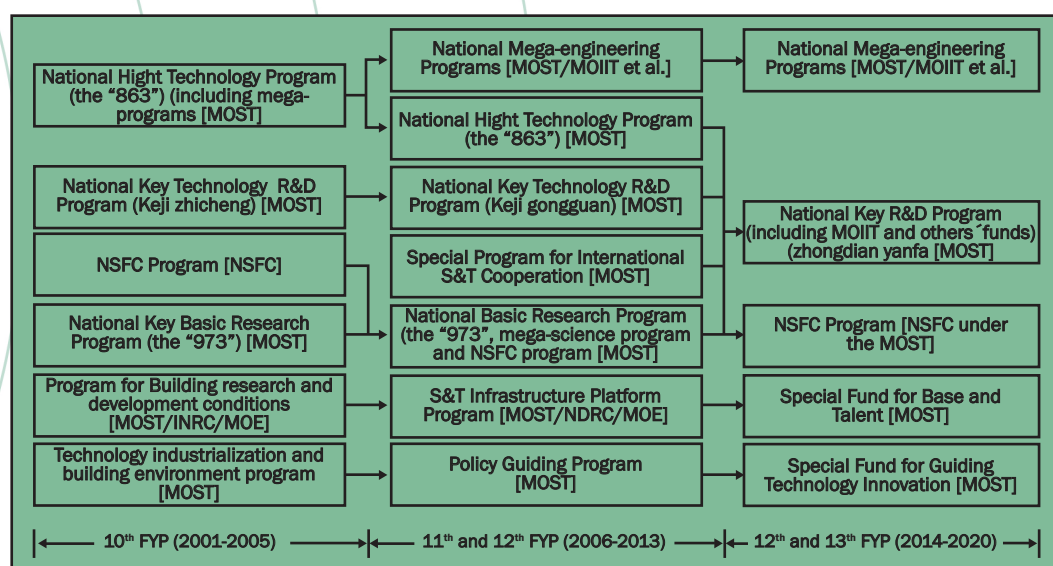
<sup>2</sup> Medium and Long-Term Plan for the Development of Science and Technology (S&T) (2006–2020) (MLP) (Sun & Cao, 2021).



el gasto nacional bruto en I+D como porcentaje del PIB hasta el 2,5%; incrementar la contribución del progreso científico y tecnológico al crecimiento económico hasta el 60% o más; reducir el grado de dependencia de la tecnología extranjera al 30% o menos y convertir a China en uno de los cinco primeros países del mundo en número de patentes de invención concedidas a sus ciudadanos y de citas de artículos científicos internacionales a sus autores (Sun & Cao, 2021: 2).

En los sucesivos planes quinquenales, a saber: el **XII Plan Quinquenal (2011-2015)** y el **XIII Plan Quinquenal (2016-2020)**, se dio la misma dinámica. A continuación, se pueden apreciar gran parte de los programas que se implementaron en el marco de los mismos:

**Figura 1: Programas de fomento de Ciencia y Tecnología 2001-2020**



Fuente: Sun & Cao (2021:5)

El inicio de la tercera década del siglo XXI representó el punto de partida de una nueva etapa del modelo de desarrollo económico chino a largo plazo y, para ello, se apuntó al establecimiento de un esquema renovado de crecimiento económico, basado en el mercado doméstico complementado por el global (Liu & Gonzales García, 2021).

Sumado a ello, en términos sistémicos, en el 2021, luego de un informe de la Comisión Europea titulado *Industry 5.0 – Towards a sustainable, human centric and resilient European industry* (Breque, De Nul, & Petridis, 2021), el concepto de Revolución 5.0<sup>3</sup> tomó fuerza, y se entendió como una suerte de

<sup>3</sup> Para mayor detalle de la Industria 5.0 ver: Breque, De Nul & Petridis, A. (2021).



continuidad y suplemento de la Revolución 4.0 pero con una nueva orientación. Si bien parte de los mismos principios, se basa en tres pilares específicos: el humano-centrismo, la sostenibilidad y la resiliencia (Breque, De Nul, & Petridis, 2021: 13).

Teniendo esto en consideración, en la tercera década del presente siglo se publicó el **XIV Plan Quinquenal (2021-2025)**. En lo que a la dimensión tecnológica se refiere, se planteó como objetivo para el período temporal mencionado, la promoción del desarrollo y la innovación de ciencia y tecnología. Su principal propósito era alcanzar la “autosuficiencia tecnológica de producción nacional”, principalmente en aquellas áreas claves y sustanciales de las cadenas globales de valor (Liu & Gonzales García, 2021: 75). Acompañando este Plan Quinquenal se lanzó el segundo **MLP (2021-2035)** el cual propuso un esquema en el que se establecieron cuatro objetivos prioritarios: 1) Reforzar el poder estratégico de la nación en ciencia y tecnología; 2) Mejorar la capacidad de innovación tecnológica de las empresas; 3) Estimular la vitalidad innovadora de los talentos; y 4) Perfeccionar las instituciones y los mecanismos de innovación científica y tecnológica (Sun & Cao, 2021: 2).

En esta tercera década, y con el segundo MLP en pleno desarrollo, podemos observar el gran giro estratégico hacia la innovación, considerando los objetivos prioritarios de dichos programas. Todo esto fue acompañado por iniciativas que fomentaron la búsqueda de autonomía tecnológica. Las mismas serán detalladas a continuación.

## **2. La República Popular China y la búsqueda de la autonomía tecnológica: el 2015 como punto de inflexión**

El año 2015 puede considerarse como un punto de inflexión del proceso de búsqueda de autonomía tecnológica para el país asiático. Justifica dicha afirmación el lanzamiento de programas y políticas claves para el logro de dicho objetivo.

En vinculación con la dimensión tecnológica que aquí nos ocupa, es de gran relevancia el lanzamiento de la Ruta de la Seda Digital (DSR por sus siglas en inglés) y su consolidación con la publicación del ***White Paper Digital Silk Road***. La misma funcionó como brújula en materia tecnológica, es decir, fue una especie de hoja de ruta para poder concretar su planificación en un área de relevancia a nivel global (Marchetti, 2024). La RPCh anunció la DSR como una herramienta para la internacionalización de su modelo tecnológico. Las inversiones comprendidas en la misma pretendían mejorar las redes de telecomunicaciones de los receptores, las capacidades de inteligencia artificial, la computación en la nube, el comercio electrónico y los sistemas de pago por móvil, la tecnología de vigilancia, las ciudades inteligentes y otras áreas de alta tecnología (Triolo et al., 2020).

El plan estratégico de desarrollo industrial, conocido como ***Made in China 2025 (MIC 2025)***, se dio en el marco del “tecnonacionalismo” (Cuenca Navarrete, A. & Vázquez Rojo, j. 2021) a través del cual el Estado chino planifica la inversión en I+D junto con sus grandes empresas tecnológicas para depender menos del extranjero (Marchetti, 2022: 81). En este sentido, el MIC 2025 fue

funcional al tecnonacionalismo chino, ya que apuntaba al desarrollo de las industrias de alta complejidad tecnológica, basadas en la innovación y en la capacitación del personal y su objetivo estaba centrado en la dominación de las cadenas globales de valor.

En el MIC 2025 se identificaron nueve acciones principales: 1) mejorar en la innovación de la fabricación; 2) integrar la tecnología y la industria de la información; 3) fortalecer la base industrial; 4) fomentar marcas chinas; 5) hacer cumplir la fabricación ecológica; 6) avanzar en la reestructuración del sector de la industria; 8) promover la fabricación orientada al servicio; 9) internacionalizar la fabricación (Ma, Xiang, Li, Han et. al, 2018). Tal como se puede apreciar, empieza a aparecer la cuestión ecológica y en adelante la idea de sostenibilidad comienza a ser recurrente en las planificaciones chinas, alineadas a la transición hacia la Revolución industrial 5.0.

Sumado a ello, también en 2015 se propuso lo que se conoció como el Plan de acción **Internet Plus**, el cual fue una propuesta de cinco años presentada por primera vez por el primer ministro Li Keqiang, con el objeto de integrar computación en la nube, big data e Internet de las cosas con una variedad de industrias, desde la fabricación hasta el comercio, la banca por Internet, la agricultura y muchas otras (The State Council of the People's Republic of China, 2015). El mismo postulaba un modelo de desarrollo económico basado en la integración de Internet con los sectores tradicionales para mejorar la calidad y eficiencia de los productos y servicios (Xinhua Español, 2017 en Marchetti 2022: 83). Su potencialidad radicaba en la multiplicidad de sectores a los que se podía integrar y trazó objetivos de desarrollo y medidas de apoyo para sectores clave.

En este contexto, resulta interesante destacar que en una reunión en 2017 se incorporó el término “inteligencia artificial” al Informe de Trabajo del Gobierno, y se destacó la importancia del uso de las tecnologías disruptivas tanto para quienes trabajan en el campo de la ciencia y la tecnología como para quienes lo hacen en los sectores industriales (The State Council of the People's Republic of China, 2017a).

Tal como se puede observar, el sector digital se jerarquizó en la agenda política china de la mano de Xi Jinping (Shi-Kupfer & Ohlberg, 2019). Sin embargo, estos planes no estuvieron aislados, sino que son parte de una estrategia más amplia para construir una “China Digital” y, al mismo tiempo, lograr un desarrollo económico y social sostenible.

Desde el 2018, y como complemento a los programas mencionados, China viene además trabajando en el plan que se conoce como **China Standards 2035**, siendo su objetivo marcar pautas globales de uso de las tecnologías del siglo XXI (Rühlig, 2020). Es a partir de aquí que la RPCh empieza un camino hacia la regulación de las tecnologías disruptivas con el foco puesto en la IA. En palabras de Zhu (2024:3):

“En la era actual de competencia entre grandes potencias, la tecnología desempeña un papel fundamental. En particular, la inteligencia artificial (IA) podría influir en el equilibrio de poder entre los estados debido a su potencial transformador para aumentar la capacidad económica,

desarrollar medios para la seguridad militar y nacional, e impulsar la supremacía tecnológica”<sup>4</sup>.

Entonces, la importancia de dicha regulación radica en la relevancia de la IA en tanto posible motor de la próxima revolución industrial y como recurso de poder en el marco de la disputa por el liderazgo tecnológico – y global – entre EEUU y la RPCh. En el próximo apartado se pretende identificar el posicionamiento chino frente a la gobernanza de IA y el alineamiento de los países del Sur Global frente a esto.

### **3. El rol de china en la gobernanza de la inteligencia artificial: una alternativa a los modelos occidentales**

Uno de los disparadores para las aspiraciones chinas en materia de IA fue cuando el gran campeón surcoreano Lee Sedol fue vencido al Go<sup>5</sup> por AlphaGo de Google DeepMind en marzo de 2016 (Roberts, Cows, Morley, Taddeo, Wang & Floridi, 2021). A partir de ese suceso, la RPCh comprendió que debía concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de IA en función de sus aspiraciones de liderazgo -tecnológico- global (Avaro, 2023).

En el mes de julio de 2017, el Consejo de Estado de China publicó el “*New Generation Artificial Intelligence Development Plan* (新一代人工智能发展规划)”. Este importante documento estableció un plan de diseño de alto nivel, que describe el enfoque del país asiático para el desarrollo de la tecnología y las aplicaciones de IA, estableciendo objetivos generales escalonados.

Uno de los supuestos de partida sobre los que se basaron para la elaboración del plan es que el desarrollo de la IA transformaría profundamente la sociedad humana. De acuerdo con las premisas del Comité Central del PCCh y del Consejo de Estado, el desarrollo de la IA representaba una importante oportunidad estratégica que le permitiría a China consolidar la ventaja, como pionera en el desarrollo de la IA, y acelerar la construcción de una nación innovadora y una potencia mundial en ciencia y tecnología (The State Council of the People’s Republic of China, 2017a).

En efecto, el plan identifica a la IA como un sector de importancia

<sup>4</sup> Traducción Propia de la versión original (Zhu, 2024:3): “In the current era of great power competition, technology plays a pivotal role. In particular, Artificial Intelligence (AI) could influence the balance of power between states due to its transformative potential to increase economic capability, develop means for military and national security, and boost technological supremacy”.

<sup>5</sup> El Go – WeiQi en su versión china- es un juego estratégico, que persigue un objetivo y busca lograr una ventaja sobre el oponente. El juego implica una larga y prolongada campaña con el objetivo de ganar el máximo de territorio pero sin aniquilar o dejar fuera de combate al otro (Marchetti, 2022). Para mayor información sobre el juego visitar: <https://www.go.org.ar/pagina?name=reglas>

estratégica y establece objetivos específicos que debían alcanzarse para 2020, 2025 y 2030 con metas claras de manera escalonada. El primero de los objetivos establecía que, para el 2020, China debía ser capaz de cerrar la brecha tecnológica en materia de IA con los países líderes a nivel mundial. En línea con ello se propuso un período de transferencia tecnológica acelerada, políticas de subsidios y la implementación total del plan *Made in China 2025*, en el que la IA figura como una de sus ejes.

El segundo objetivo apuntaba al 2025 y sostenía que China buscaría alcanzar importantes avances en las teorías básicas de la IA, de modo que algunas tecnologías y aplicaciones alcanzarían un liderazgo a nivel mundial y la IA se convertiría en la principal fuerza impulsora de la modernización industrial y la transformación económica de China (The State Council of the People's Republic of China, 2017a).

En base a estos dos primeros objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo de IA de Nueva Generación, podría afirmarse que China los cumplió con creces. Por cierto, de acuerdo a un informe<sup>6</sup> del Australian Strategic Policy Institute (ASPI), entre 2018 y 2022, China antecedió a EEUU en 37 de los 44 campos de investigación y producción tecnológica claves para el desarrollo de la IA (Gaida, Wong-Leung, Robin & Cave, 2023). En 2024 se elaboró un nuevo informe<sup>7</sup> en el cual se analizó esta evolución en las últimas décadas y sus resultados evidencian el cambio de liderazgo en la investigación considerando los avances de China. De acuerdo a este último, Estados Unidos lideró 60 de las 64 tecnologías en el quinquenio 2003-2007, pero entre 2019-2023 solo lideró siete. China, en cambio, atravesó el camino inverso, ya que lideró solo tres de las 64 tecnologías entre 2003 y 2007, para luego liderar en 57 de las 64 tecnologías entre 2019 y 2023 (Wong-Leung, Robin & Cave, 2024). En términos de Sanabria (2025: s/n) ese segundo período “forma parte del fortalecimiento de las capacidades teóricas nacionales en IA, el desarrollo de algoritmos propios, chips especializados y plataformas de código base chino”.

Por último, para 2030, China será un país líder en el desarrollo y la aplicación de la IA en el mundo (Khanal, Zhang & Taeiagh, 2024). Para este último período, China se propone no solo el liderazgo global en innovación de la mano de la IA sino formar parte de la mesa chica en la institucionalización normativa global del uso de la IA. ¿Es ambicioso? Lo es. ¿Es probable que China logre hacerlo? Los hechos nos demuestran que vienen trabajando en la formulación de marcos éticos y regulatorios propios, con alcance y proyección internacional. En este sentido, Sanabria (2025) argumenta que “El modelo chino

<sup>6</sup> Para más información ver ASPI's Critical Technology Tracker. The global race for future power. Policy Brief - Report No. 69/2023.

<sup>7</sup> Para más información, ver “ASPI's two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment” (2024).

no sigue una lógica liberal ni multilateral, sino que institucionaliza principios técnicos y políticos con características nacionales, como el “control seguro”, la “fiabilidad algorítmica” y el “desarrollo armónico” bajo dirección estatal.

Tras el lanzamiento del Plan de Desarrollo de Inteligencia Artificial de Nueva Generación, en el mes de octubre de 2017 se llevó a cabo el XIX Congreso del Partido Comunista Chino y fue una ocasión propiciatoria para el que presidente Xi Jinping impulsara una ambiciosa proyección en torno a la IA. En este sentido, en consonancia con lo planteado por Avaro (2023:106) “el régimen chino reaccionó rápidamente frente a este desafío y lo hizo en dos planos simultáneamente: por un lado, en la infraestructura de los servicios de Internet, y por otro, en la industria de IA”. El plano de la infraestructura fue enmarcado en la DSR y el de la IA enmarcado en el *New Generation Artificial Intelligence Development Plan* (新一代人工智能发展规划).

Además, de manera complementaria al Plan de Desarrollo de IA de Nueva Generación, en 2019 China comenzó a construir zonas piloto nacionales<sup>8</sup> de desarrollo innovador de IA, confiando en los gobiernos locales para llevar a cabo demostraciones de tecnología, pruebas piloto de políticas y experimentos en usos sociales (Spanish XinhuaNet, 9 de mayo de 2020). Las mismas son cruciales para el enfoque de desarrollo de China impulsado por el Estado, donde el gobierno central guía y fomenta el crecimiento de la IA a través de políticas y proyectos específicos a nivel local. Esto muestra un enfoque planificado integral para el desarrollo tecnológico local y, por consiguiente, escalables a nivel global, donde la intervención estatal es parte clave del proceso.

Por otra parte, uno de los grandes desafíos de Beijing es la IA generativa<sup>9</sup> dado que busca por todos los medios “el desarrollo sano” de estas herramientas para que reflejen los valores socialistas fundamentales. En este marco, el gobierno de Beijing fomenta el desarrollo de la tecnología de IA generativa tanto a nivel nacional como a través de la cooperación internacional, en donde refuerza el compromiso por parte del gobierno de propiciar un ecosistema de IA seguro y confiable (Yi, 2023). En 2023, el Ministerio de Ciencia y Tecnología lanzó “IA para la ciencia” para acelerar la innovación y promover la aplicación de alto nivel de la IA en industrias clave.

En línea con ello, se oficializó la “Iniciativa de Gobernanza Global de la IA (IGGIA)” en la cual se establecen los principios y objetivos proclamados por Beijing para garantizar una IA segura para todos. Nuevamente queda

<sup>8</sup> Para mayor detalle sobre las “zonas piloto” leer: Development of New Generation of Artificial Intelligence in China: When Beijing’s Global Ambitions Meet Local Realities (Khanal, Zhang & Taeihagh, 2024)

<sup>9</sup> La IA generativa, a veces llamada IA gen, es una IA que puede crear contenido original (como texto, imágenes, videos, audios o códigos de software) en respuesta a una instrucción o un mensaje del usuario (Stryker & Scapicchio, 2024).



demostrado que los compromisos de la RPCh con la gobernanza de la IA van más allá de la simple búsqueda de un marco de gobernanza sino también a sus ambiciones globales más pretensiosas (Racicot & Simpson, 2025).

La iniciativa IGGIA es la enunciación de los objetivos proclamados para la gobernanza internacional de la IA, con la intención de "promover las tecnologías de IA para beneficiar a la humanidad y contribuir a construir una comunidad con un futuro compartido para la humanidad". En línea con los principios rectores de la RPCh en materia de política exterior, aboga por un "enfoque centrado en las personas", enfatiza la importancia de respetar la soberanía de los estados y llama al "respeto, la igualdad y el beneficio mutuo" (Racicot y Simpson, 2025). A decir verdad, es una iniciativa que se alinea con el discurso chino de benevolencia y se presenta como alternativa a los modelos internacionales occidentales, hegemónicos y liberales de establecimiento de normas y estandarización.

En el mes de julio de 2025, en el marco de la Conferencia Mundial de Inteligencia Artificial (WAIC), el primer ministro Li Qiang afirmó que la RPCh aboga por un enfoque internacional y responsable del uso de esta tecnología, destacando la necesidad de garantizar apertura, equidad y seguridad, con respaldo de la ONU y expertos globales (Infobae, 26 de julio de 2025). En este marco, la RPCh presentó un "Plan de Acción para la Gobernanza Global de la IA" y propuso la creación de una organización internacional dedicada a coordinar los esfuerzos multilaterales en este ámbito. La propuesta de creación de la Organización de Cooperación en IA, con sede provisional en Shanghái, estuvo acompañada de un discurso centrado en la necesidad de una IA controlada por el ser humano y al servicio del bien común. Li Qiang planteó un marco multilateral, abierto e inclusivo para definir estándares, compartir beneficios y cerrar brechas digitales, especialmente con los países del Sur Global (The State Council of the People's Republic of China, 2025).

En línea con ello, el plan de acción consiste en una serie de propuestas que refuerzan la idea de que solo mediante la cooperación internacional global es posible aprovechar plenamente el potencial de la IA. Asimismo, garantiza y asegura el compromiso de que su desarrollo sea seguro, fiable, controlable y equitativo, cumpliendo en última instancia con los compromisos del Pacto para el Futuro de las Naciones Unidas y el Pacto Digital Global, con el fin de crear un futuro digital e inteligente: inclusivo, abierto, sostenible, equitativo, seguro y fiable para todos (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2025).

En resumen, en el marco de la disputa con Occidente nos encontramos con dos ecosistemas tecnológicos diferenciados. Mientras Estados Unidos promueve un enfoque de desarrollo más liberal y liderado por el sector privado (The White House, 2025), China busca un modelo de gobernanza más centralizado y estatal, que le permita disminuir su dependencia tecnológica y consolidar su propia arquitectura digital. Basados en la intención de la RPCh de reconfigurar las condiciones de competencia global, se despierta una suerte de atención en los países del Sur Global respecto al camino a seguir. Beijing tiene el desafío de lograr los apoyos necesarios para que la balanza se incline a su favor en materia tecnológica. Su propuesta es bastante atractiva y parece ser superadora a la norteamericana.



#### 4. La geopolítica de supremacía tecnológica: desafíos para el Sur Global

Retomando el concepto de Sur Global y sin perder de vista las heterogeneidades de los países que lo conforman, puede afirmarse que todos ellos abogan por un orden global más inclusivo, justo y equitativo que asegure que los beneficios de la IA sean accesibles para todos y no se conviertan en un monopolio de las grandes potencias (occidentales). La democratización del uso de la IA es un objetivo común.

En este sentido, China se presenta como un socio y líder clave, dado que de la mano de su discurso y sus planes promueve una visión de la IA como bien público global<sup>10</sup>. Este liderazgo se explicaría por la búsqueda de la RPCh de un modelo de gobernanza que no quede en manos de “unos pocos”, y la propuesta de un sistema centrado en Naciones Unidas, habilitando a los países en desarrollo a tener participación real y efectiva. Sumado a ello la propuesta de colaboración internacional está acompañada del uso en IA de softwares de código abierto, accesibles para todos en tanto herramienta de desarrollo mutuo, en contraposición al modelo occidental. Así, la reivindicación del multilateralismo parece estar garantizada.

Por otra parte, de la mano de las iniciativas, programas y planes propuestos por el país asiático a nivel global, la reducción de la brecha de infraestructura digital sería posible para los países del Sur Global. En este sentido, el desafío para estos países radica en que su capacidad de agencia minimice los costos y maximice los beneficios en su relación con la RPCh.

En particular, el grupo BRICS+ fue una de las principales plataformas para articular esta postura frente a la gobernanza de la IA. Los días 6 y 7 de julio de 2025, se celebró la “XVII Cumbre del BRICS” en Río de Janeiro -Brasil-. Los líderes de Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Irán e Indonesia, junto a estados socios como Bolivia, Vietnam y Cuba, debatieron el potencial transformador de la IA y la necesidad de regulaciones éticas e inclusivas. En esta ocasión, se le dedicó una jornada completa a la IA y se aprobó una declaración que establece los principios para la gobernanza global en esta materia (D´Auria, 7 de julio de 2025).

Hasta el momento, marca un hito crucial en la regulación internacional de la IA. Esta declaración es una representación colectiva de once naciones — Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Indonesia e Irán— que abogan por una gobernanza equitativa de la IA que responda a las necesidades del Sur Global (BRICS Leaders’ Statement on the Global Governance of Artificial Intelligence, 2025). Se identifica una vez más a BRICS+ como un bloque que busca desarrollar sus propias reglas y estándares para la IA, y pretende construir una narrativa tecnológica alternativa que resista la influencia de las grandes empresas tecnológicas y gobiernos occidentales.

<sup>10</sup> Para mayor detalle sobre la definición y tipos de bienes públicos ver García Arias (2024) y Chin (2021).

## Reflexiones Finales

Tal como se mencionó a lo largo del capítulo, los índices de crecimiento económico de la RPCh de las últimas décadas, pusieron al país asiático en el centro de la escena. Como correlato de dicho crecimiento y de una planificación a corto, mediano y largo plazo en materia de ciencia y tecnología, se dio un proceso de modernización y la consecuente participación china en las grandes ligas tecnológicas. En el marco de la Revolución 4.0, la RPCh diseñó una estrategia de modernización que le dio la posibilidad de achicar sus brechas internas y pasar de ser la *fábrica del mundo* a ser una *fábrica de ideas para el mundo*. Con la puesta en escena de la Revolución 5.0, el protagonismo del ser humano y la sostenibilidad se constituyeron como bandera, y la RPCh en línea con su interés nacional, supo posicionarse.

En este sentido, múltiples iniciativas políticas y económicas importantes en la RPCh, respaldaron estos objetivos. A nivel doméstico, los planes y programas de ciencia y técnica que se venían gestando desde 1978, continúan tomando protagonismo. A nivel sistémico, el *Made in China 2025*, la DSR, el *Plan Internet Plus* y el *China Standards 2035* fueron marcando el camino del país asiático con un objetivo claro: convertirse en líderes tecnológicos en innovación para el 2030. Sumado a ello, con la aparición de la IA y el rápido accionar de la RPCh en la materia, se elaboró en 2017 el Plan de Desarrollo de IA de Nueva Generación y posteriormente la Iniciativa de Gobernanza Global de la IA (IGGIA).

En este contexto, los países del Sur Global se han consolidado como actores de relevancia para la RPCh, dado que resultan necesarios para forjar alineamientos que permitan inclinar la balanza a su favor en el marco de la disputa con Estados Unidos. Frente a esa coyuntura, China se presentó como un líder clave y un eventual socio que promueve una visión de la IA como bien público global, generando una ilusión en los países del Sur. La búsqueda del establecimiento de estándares tecnológicos propios por parte de la RPCh, de manera articulada con Naciones Unidas, generando mayor confianza y mostrando cierta transparencia - al menos en términos discursivos-, ha ido ganando apoyos en el Sur Global. El bloque BRICS+ se constituyó como plataforma por excelencia en representación del mundo emergente en materia de gobernanza de IA, con la pretensión de consolidar bajo el liderazgo chino, una narrativa tecnológica alternativa a Occidente. Por otra parte, Estados Unidos con una posición polémica (Capotondo, 2025) y poco benevolente para los países del Sur genera resistencias.

La competencia por los estándares tecnológicos es un hecho indiscutido y las posturas de ambas potencias globales crearon una división en el ecosistema tecnológico global. La ascendencia tecnológica de China es un fenómeno que redefine los alineamientos globales. La ciencia y la tecnología chinas no solo son herramientas de desarrollo, sino también instrumentos de poder geopolítico que están (re)configurando un nuevo orden -tecnológico-mundial.

## Referencias bibliográficas

- Abbondanzieri, C. (2024). Acerca de los actores del Sur Global: trayectorias, continuidades y futuros. *Foro Internacional* 64 (2). México, Ciudad de México, págs. 335-370. <https://doi.org/10.24201/fi.v64i2.3047>
- Avaro, D. (2023). La industria de la inteligencia artificial: una carrera por su liderazgo. *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 54, núm. 212, enero-marzo, pp.
- Banco Mundial (2025). Data Center. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>
- Bremmer, I. (2021). The Technopolar Moment. How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs* November/December 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/ian-bremmer-big-tech-global-order>
- Bremmer, I. (13 de mayo de 2025) The Technopolar Paradox. The Frightening Fusion of Tech Power and State Power. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/technopolar-paradox-ian-bremmer-fusion-tech-state-power>
- Breque, M., De Nul, L. & Petridis, A. (2021). Industry 5.0 – Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry, European Commission Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/308407>
- Capotondo, F. (1 de agosto de 2025) IA: modelos en pugna y una brújula que apunta al Sur Global. *DangDai*. <https://dangdai.com.ar/2025/08/01/ia-modelos-en-pugna-y-un-brujula-que-apunta-al-sur-global/>
- Chin, M. (2021). What Are Global Public Goods? International Monetary fund. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/12/Global-Public-Goods-Chin-basics>
- Cuenca Navarrete, A. & Vázquez Rojo, J. (2021) Tecnonacionalismo: la estrategia de China para convertirse en una superpotencia. *Jiexi Zhongguo*, 87- número 34. Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China.
- D´Auria, M. (7 de julio de 2025) Artificial intelligence must not be a privilege for the few, nor a tool of manipulation in the hands of millionaires. BRICS Summit. <https://brics.br/en/news/artificial-intelligence-must-not-be-a-privilege-for-the-few-nor-a-tool-of-manipulation-in-the-hands-of-millionaires-declared-lula-at-the-brics-summit>
- Gaida, J., Wong-Leung, J., Robin, S., & Cave, D., (2023). ASPI's Critical Technology Tracker. The global race for future power. [https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/202308/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker.pdf?VersionId=nVmWySgLSX2FMaS1U.uQVgQvvd\\_W427G](https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/202308/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker.pdf?VersionId=nVmWySgLSX2FMaS1U.uQVgQvvd_W427G)
- García Arias, J. (2024). Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos: la Teoría de los Bienes Públicos Globales. *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 22, núm. 2, Asociación Internacional de Economía Aplicada, Valladolid, España, págs 187-212. <https://www.redalyc.org/pdf/301/30122203.pdf>
- Giacaglia, C. (2024). Alineamientos y Realineamientos: Discusiones en torno al candidato Latinoamericano para BRICS. Un análisis sobre las posiciones de Brasil como miembro fundador y de Argentina como el aspirante fallido.

- Mural Internacional*, Rio de Janeiro, Vol.15, e85599, 2024.  
<https://doi.org/10.12957/rmi.2024.85599>
- Girado, G. (2017). *¿Como lo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea.
- Infobae (26 de julio de 2025) China propone plan global para regular la IA y un organismo internacional de cooperación.  
<https://www.infobae.com/america/agencias/2025/07/26/china-propone-plan-global-para-regular-la-ia-y-un-organismo-internacional-de-cooperacion/>
- Khanal, S., Zhang, H., & Taeihagh, A. (2024). Development of New Generation of Artificial Intelligence in China: When Beijing's Global Ambitions Meet Local Realities. *Journal of Contemporary China*, 34(151), pp. 19–42.  
<https://doi.org/10.1080/10670564.2024.2333492>
- Liu, X. & González García, J. (2021). El XIV Plan Quinquenal 2021-2025: reto para el nuevo modelo de desarrollo económico de China. *México y La Cuenca Del Pacífico*, 10 (30), 57-81. <https://doi.org/10.32870/mycp.v10i30.742>
- Ma, H., Xiang W., Li, Y., Han, H. et. al (2018). Strategic Plan of “Made in China 2025” and Its Implementation. Analyzing the Impacts of Industry 4.0 in Brunet-Thornton & Martinez (Eds.). *Modern Business Environments*, Págs. 1-23. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-3468-6.ch001>
- Marchetti, A. (2024). La política de cooperación internacional de China en materia de infraestructura tecnológica en el siglo XXI. El caso de Konza Technopolis en Kenia. Dossier BRICS Revista *Mural Internacional* | PPGR | UERJ. DOI: <https://doi.org/10.12957/rmi.2024.85661>
- Marchetti, A. (2022). China en el marco de la Revolución 4.0: aspiraciones de liderazgo tecnológico, en Giaccaglia, C; Calderón, E; Dussort, M. N. y Marchetti, A. *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional*, Editora UNR, Rosario.
- Ministerio de Economía (2022) “Plan Argentina 4.0”.  
<https://www.argentina.gob.ar/produccion/planargentina40/industria-4-0>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2025). Global AI Governance Action Plan  
[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xw/zyxw/202507/t20250729\\_11679232.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xw/zyxw/202507/t20250729_11679232.html)
- Páez, E. (12 de diciembre de 2022). Planes quinquenales chinos ¿Es la manera de prever el futuro del país? Catedra de China Contemporánea-FLACSO, Argentina. <https://www.chinacontemporanea.org/post/planes-quinquenales-chinos-es-la-manera-de-prever-el-futuro-del-país>
- Pérez-Domínguez, L.A (2024). Las principales tecnologías de la era de la industria 5.0, Revista. *Ingenio*, Vol. 21, n°1, pp.60-70, 2024, doi: <https://doi.org/10.22463/2011642X.4352>
- Prasad, E. (2023). China Se Tambalea, Pero No Caerá. International Monetary Fund, *Finanzas & Desarrollo*, diciembre.
- Qian, Z. & Interesse, G. (20 de enero de 2025). Informe económico de China para 2024: PIB, comercio e inversión extranjera directa. China Briefing. <https://www.china-briefing.com/news/chinas-economy-in-2024-gdp-trade-fdi/#:~:text=China's%20Economy%20Report%20Card%20for%202024%3A%20>



20GDP%2C%20Trade%2C%20FDI&text=China's%20economy%20grew%205%25%20in,for%20sustaining%20growth%20into%202025

- Racicot R. & Simpson K. (2025). La iniciativa de gobernanza de la IA de China y sus ambiciones geopolíticas. Centre for International Governance Innovation (CIGI). <https://www.cigionline.org/articles/chinas-ai-governance-initiative-and-its-geopolitical-ambitions/>
- Roberts,H., Cows, J., Morley,J., Taddeo,M., Wang,V. & Floridi, L. (2021). The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation. *AI & Society*, 36:59–77. <https://doi.org/10.1007/s00146-020-00992-2>
- Rühlig, T. (2020) Technical standardization, China and the future international order: a European Perspective. Heinrich Böll Stiftung, Brussels. <https://eu.boell.org/sites/default/files/2020-03/HBS-Techn%20Stand-A4%20web-030320.pdf>
- Sanabria, G. (2025). Inteligencia artificial china, estrategia nacional, y competitividad global. Centro para estudio sobre Inteligencia Artificial y Relaciones Internacionales (CIARI). *Anuario 2025 del Instituto Relaciones Internacionales de La Plata*. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2025/08/21/inteligencia-artificial-china-estrategia-nacional-y-competitividad-global/>
- Santirso, J. (17 de enero de 2020) China crece un 6,1% en 2019, su ritmo más bajo en 29 años. El País. [https://elpais.com/economia/2020/01/17/actualidad/1579235103\\_910784.html](https://elpais.com/economia/2020/01/17/actualidad/1579235103_910784.html)
- Shi-Kupfer, K. & Ohlberg, M (2019) China's Digital Rise - Challenges for Europe, Mercator. Institue for China Studies, [https://merics.org/sites/default/files/2020-06/MPOC\\_No.7\\_ChinasDigitalRise\\_web\\_final\\_2.pdf](https://merics.org/sites/default/files/2020-06/MPOC_No.7_ChinasDigitalRise_web_final_2.pdf)
- Spanish XinhuaNet (9 de mayo de 2020). China promueve zonas piloto de inteligencia artificial a nivel local. [https://spanish.xinhuanet.com/2020-05/09/c\\_139043550.htm](https://spanish.xinhuanet.com/2020-05/09/c_139043550.htm)
- Stryker, C. & Scapicchio, M. (2024). ¿Qué es la IA generativa? *Think, IBM*. <https://www.ibm.com/es-es/think/topics/generative-ai>
- Sun, Y. & Cao, C. (2021). Planning for science: China's "grand experiment" and global implications. *Humanit Soc Sci Commun* 8, 215. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00895-7>
- The State Council of the People's Republic of China (2015). Premier: Internet Plus to push China's economy to higher level. [http://english.www.gov.cn/premier/news/2015/03/15/content\\_281475071697289.htm](http://english.www.gov.cn/premier/news/2015/03/15/content_281475071697289.htm)
- The State Council of the People's Republic of China (2017). Govt Work Report turns 'artificial intelligence' into buzzword. [http://english.www.gov.cn/premier/news/2017/03/12/content\\_281475592727661.htm](http://english.www.gov.cn/premier/news/2017/03/12/content_281475592727661.htm)
- The State Council of the People's Republic of China (2017a) New Generation Artificial Intelligence Development Plan. <https://www.taylorfrancis.com/reader/read-online/4f4a67cf-1d35-4277->

- 9d80-9e7ae281550f/chapter/pdf?context=ubx
- The State Council of the People's Republic of China (2025). El primer ministro chino pide la pronta formación de un marco de gobernanza global de la IA. [https://english-www.gov.cn.translate.goog/news/202507/26/content\\_WS6884bea8c6d0868f4e8f4732.html?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://english.www.gov.cn.translate.goog/news/202507/26/content_WS6884bea8c6d0868f4e8f4732.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc)
- The White House ( 23 de julio de 2025) Fact Sheet: President Donald J. Trump Promotes the Export of American AI Technologies. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-president-donald-j-trump-promotes-the-export-of-american-ai-technologies/>
- Triolo, P. et al. (2020). The Digital Silk Road: Expanding China's Digital Footprint, Eurasia Group. <https://www.eurasiagroup.net/files/upload/Digital-Silk-Road-Expanding-China-Digital-Footprint.pdf>
- Wong-Leung, J., Robin, S. & Cave, D., (2024). ASPI's two-decade Critical Technology Tracker: The rewards of long-term research investment. [https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2024-08/ASPIs%20two-decade%20Critical%20Technology%20Tracker\\_1.pdf?VersionId=1p.Rx9MluZyK5A5w1SDKlpE2EGNB\\_H8r](https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2024-08/ASPIs%20two-decade%20Critical%20Technology%20Tracker_1.pdf?VersionId=1p.Rx9MluZyK5A5w1SDKlpE2EGNB_H8r)
- Yi, W (2023). Comprender las nuevas regulaciones de China sobre IA generativa. *China briefing*. <https://www.china-briefing.com/news/comprender-las-nuevas-regulaciones-de-china-sobre-ia-generativa/>
- Zhu, J. (2024). China's Approach to AI Standardisation: State-Guided But Enterprise-Led. August 391. Finnish Institute of International Affairs. [https://fiia.fi/wp-content/uploads/2024/08/bp391\\_chinas-approach-to-ai-standardisation.pdf](https://fiia.fi/wp-content/uploads/2024/08/bp391_chinas-approach-to-ai-standardisation.pdf)



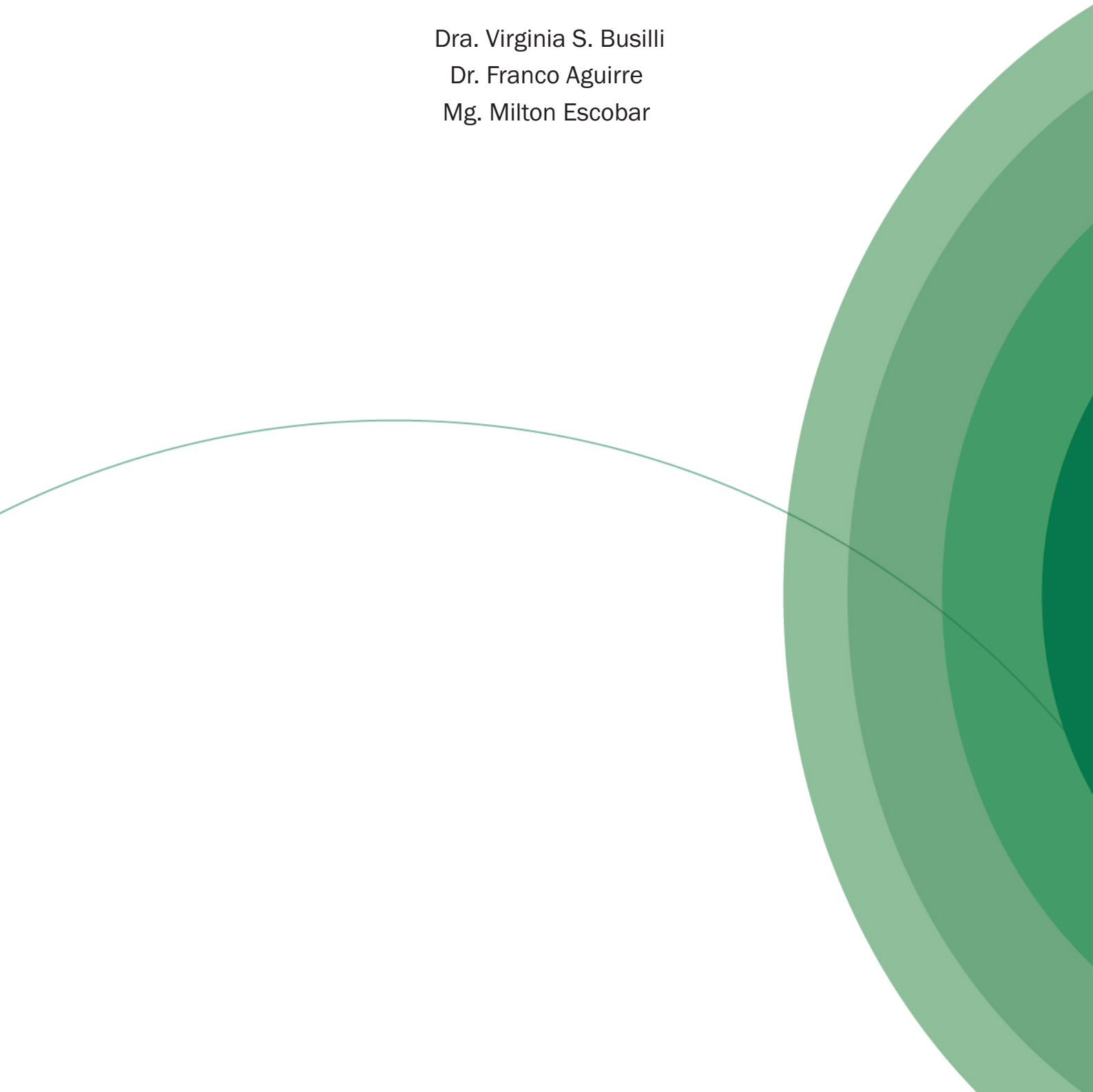
# CAPÍTULO 4

---

Dra. Virginia S. Busilli

Dr. Franco Aguirre

Mg. Milton Escobar



# China y Brasil en BRICS: Continuidades y reconfiguración de una asociación estratégica (2009–2024)

## Resumen

El artículo analiza la trayectoria de la asociación entre China y Brasil en el marco del BRICS desde 2009 hasta 2024, identificando continuidades y reconfiguraciones en función de los cambios internos de ambos países y del contexto internacional. Se sostiene que el vínculo constituye un ejemplo de alineamiento estratégico flexible, sostenido en la diplomacia económica china y en la histórica búsqueda de autonomía de Brasil. A través de tres etapas – institucionalización inicial, tensiones y pragmatismo y revitalización – se examinan las dinámicas de cooperación y las asimetrías persistentes. El estudio muestra cómo China ha utilizado el BRICS para legitimar su liderazgo en el Sur Global, mientras Brasil lo concibió como plataforma para ampliar márgenes de maniobra y proyectar su voz en la gobernanza global. La ampliación del bloque refuerza su centralidad, pero plantea nuevos desafíos para equilibrar intereses y liderazgos.

**Palabras claves:** China – Brasil – BRICS – Autonomía – Diplomacia Económica

# China and Brazil in BRICS: Continuities and Reconfiguration of a Strategic Partnership (2009–2024)

## Abstract

This article examines the trajectory of the partnership between China and Brazil within the BRICS framework from 2009 to 2024, highlighting continuities and reconfigurations shaped by domestic contexts and broader international transformations. It argues that the Sino-Brazilian relationship exemplifies a flexible form of strategic alignment, rooted in China's economic diplomacy and Brazil's long-standing pursuit of autonomy. Through three stages—initial institutionalization, tensions and pragmatism and revitalization—the paper explores how cooperation and asymmetry intersect. The analysis demonstrates that China has leveraged BRICS to legitimize its leadership within the Global South, while Brazil has viewed the bloc as a platform to broaden its room for maneuver and amplify its voice in global governance. The recent enlargement underscores the bloc's growing significance but also introduces challenges in balancing interests and leadership claims.

**Key words:** China – Brazil – BRICS – Autonomy – Economic Diplomacy

## Introducción

Desde la creación del foro BRIC en 2009, y su posterior ampliación a BRICS en 2011 con la incorporación de Sudáfrica, el bloque se ha convertido

en una de las principales expresiones de la emergencia de nuevas potencias en el sistema internacional. En un escenario global caracterizado por la erosión del orden liberal liderado por Occidente y por una creciente pugna por la redistribución del poder, el BRICS encarna la voluntad de sus miembros de articular una voz común en favor de un sistema internacional más representativo y multipolar (Acharya, Estevadeordal & Goodman, 2023).

En este marco, la relación entre Brasil y China ocupa un lugar central. Ambos países han construido, desde la década del noventa, una asociación estratégica que se profundizó durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) y Dilma Rousseff (2011–2016), y que encontró en el BRICS un espacio privilegiado para proyectar sus intereses comunes en materia de gobernanza económica, cooperación Sur-Sur y reforma institucional internacional. Para Brasil, China se consolidó como principal socio comercial y como un pilar en su estrategia de autonomía por diversificación (Vigevani & Cepaluni, 2007); para China, Brasil representó una puerta de entrada privilegiada a América Latina y un aliado político en su búsqueda de legitimidad y reconocimiento global (Medeiros, 2009)

No obstante, el alineamiento sino-brasileño dentro del BRICS no ha seguido una trayectoria lineal. Entre 2016 y 2022, los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro imprimieron un menor dinamismo político a la participación brasileña en el bloque, en un contexto de oscilaciones entre americanismo y globalismo y de tensiones ideológicas con Beijing. Pese a ello, la dimensión económica de la relación se mantuvo robusta, confirmando la centralidad de China como destino de exportaciones brasileñas e inversor estratégico en sectores clave.

El retorno de Lula a la presidencia en 2023, en paralelo con la consolidación del liderazgo global de Xi Jinping, ha inaugurado una nueva etapa en la dinámica del BRICS. La revitalización del eje sino-brasileño se expresó en la visita oficial de Lula a China en abril de 2023, en la designación de Dilma Rousseff como presidenta del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), y en la activa participación brasileña en la ampliación del bloque hacia BRICS+, con la incorporación de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía e Irán. Estos desarrollos confirman la vigencia de la asociación estratégica, pero también plantean interrogantes acerca de sus límites, especialmente en lo que respecta a la capacidad de Brasil para compatibilizar su política exterior de autonomía pragmática con la creciente influencia de China en el Sur Global (Busilli, Aguirre & Fuma, 2024; Giaccaglia, 2024)

El presente trabajo se propone analizar la evolución del alineamiento estratégico entre Brasil y China en el marco del BRICS, entre 2009 y 2024, a partir de tres etapas: (a) la fundación e institucionalización del bloque bajo los gobiernos de Hu Jintao, Lula da Silva y Dilma Rousseff; (b) un período de tensiones y pragmatismo durante los gobiernos de Xi Jinping, Michel Temer y

Jair Bolsonaro; y (c) la revitalización y ampliación del BRICS bajo el actual gobierno de Xi Jinping y Lula da Silva.

A través de este recorrido, el artículo busca responder a dos interrogantes centrales: ¿qué continuidades y reconfiguraciones pueden identificarse en la asociación estratégica entre China y Brasil dentro del BRICS? y ¿Cómo los condicionantes internos de los distintos gobiernos brasileños, junto con el debate en torno a la ampliación del bloque, han incidido en la evolución de este alineamiento estratégico?

## **1. Aproximaciones teóricas**

El presente artículo parte de un enfoque racionalista de las Relaciones Internacionales, donde la anarquía es considerada el principio ordenador del sistema internacional, y donde prima la búsqueda del interés nacional y la importancia del poder en relaciones internacionales competitivas (Ripsman, Taliaferro & Lobell, 2016).

Autores como Kishan Rana (2013) definen diplomacia económica como un proceso a través del cual los países abordan la esfera económica externa con el objetivo de maximizar sus ganancias nacionales en diversas áreas, como el comercio, la inversión y otras formas de intercambios económicos, donde cuentan con una ventaja comparativa. En línea con lo anterior, adoptamos la perspectiva de autores como William Norris (2016), quien aborda la relación entre economía y seguridad y afirma que, para Beijing, las relaciones económicas internacionales son instrumentales para el desarrollo económico de largo plazo. De este modo, China promueve y propone un ambiente pacífico para sostener sus objetivos de crecimiento y consolidar su poder global. En este sentido, la diplomacia económica de China encuentra en el BRICS un foro apropiado para proyectar sus intereses: desde la creación del NBD y el Acuerdo de Reservas Contingentes (CRA) en 2014, hasta la narrativa de cooperación Sur-Sur que enmarca su liderazgo en el bloque.

Desde una perspectiva más sistémica, la relación sino-brasileña en el BRICS debe analizarse en el marco de un orden internacional en transición. No se trata solo de un escenario multipolar, caracterizado por la presencia de varios centros de poder, sino de lo que Acharya, Estevadeordal & Goodman (2023) denominan un orden multiplex, en el cual conviven múltiples instituciones, normas y arreglos regionales, sin que exista un único hegemon que defina las reglas. Este enfoque permite comprender la lógica del BRICS como arquitectura de gobernanza alternativa, que coexiste con las instituciones heredadas del orden liberal. En este entorno, tanto China como Brasil persiguen intereses: Beijing, consolidar su liderazgo en el Sur Global; y Brasil, reforzar su margen de autonomía mediante coaliciones flexibles. En esta línea se comprende la ampliación a BRICS+ en 2023, dado que constituye una expresión de la dinámica multiplex: abre posibilidades de mayor proyección internacional para

ambos actores, pero también introduce tensiones vinculadas a la heterogeneidad interna y a los límites del liderazgo brasileño en un bloque ampliado.

En línea con autores como Giaccaglia (2024), este vínculo también puede comprenderse desde el concepto de alineamiento estratégico. Esta categoría resulta adecuada en el presente trabajo para comprender la convergencia selectiva y temática entre Brasil y China dentro del BRICS. Se trata de un alineamiento flexible, orientado a fines específicos —como la reforma de la gobernanza financiera internacional o la defensa del multilateralismo—, pero que deja a los estados amplios márgenes de autonomía en otras dimensiones de política exterior. En este sentido, BRICS no busca reemplazar alianzas tradicionales, sino ofrecer una alternativa funcional para coordinar posiciones, impulsar proyectos comunes como el NBD y articular agendas en foros multilaterales, aunque siempre bajo la lógica de la flexibilidad y la ausencia de compromisos automáticos.

El concepto de autonomía resulta clave para comprender cómo se articula este alineamiento. La tradición latinoamericana ha producido un relevante cuerpo teórico en torno a la autonomía como principio rector de la política exterior (Puig, 1984; Jaguaribe, 1972; Russell & Tokatlian, 2001). Como destaca Pereyra Doval (2013), la autonomía puede mantenerse incluso en gobiernos con modelos de inserción internacional distintos, en tanto constituye un propósito estructural de los estados latinoamericanos. En este sentido, Puig entiende la autonomía como la máxima capacidad decisoria para la consecución de los intereses nacionales; Russell y Tokatlian, por su parte, introducen la idea de autonomía relacional, alcanzable en cooperación con otros. Para el caso brasileño, Actis (2014) identifica tres ejes autonómicos desplegados entre 2003 y 2013: la diversificación de socios externos, la unidad colectiva en clave regional y el *soft balancing* frente a las grandes potencias. Estas estrategias permitieron a Brasil ampliar sus márgenes de maniobra en el sistema internacional, al tiempo que reforzaban su proyección como potencia emergente.

Más recientemente, Rodrigues (2023) propuso la categoría de autonomía pragmática para dar cuenta de la política exterior de Lula en su tercer mandato. La autonomía pragmática enfatiza la defensa de agendas globales como el cambio climático y la seguridad alimentaria, al tiempo que prioriza la diversificación de alianzas —con China, India o la Unión Europea— sin comprometerse con un alineamiento automático. En este marco, la revitalización de la relación con China desde 2023, expresada en la visita oficial de Lula a Beijing y en el protagonismo de Dilma Rousseff en la presidencia del NBD, puede interpretarse como una manifestación concreta de esta autonomía pragmática.

De este modo, la diplomacia económica de China, la conceptualización del orden multiplex, el alineamiento estratégico, y las nociones de autonomía de Brasil ofrecen un andamiaje teórico que permite interpretar el desarrollo del

eje sino-brasileño en BRICS como un proceso flexible y en permanente reconfiguración, enmarcado en la tensión entre cooperación, asimetrías y búsqueda de agencia en el sistema internacional.

## **2. Etapas del alineamiento China-Brasil en el BRICS (2009-2024)**

Como se señaló anteriormente, el desarrollo del alineamiento sino-brasileño en el BRICS puede comprenderse a partir de tres fases.

### *a- Fundación e institucionalización de BRICS (2009-2016)*

El acercamiento entre Brasil y China comenzó antes del marco de creación de los BRICS, reflejando un proceso más prolongado, en el que ambos países profundizaron sus vínculos bilaterales. En línea con la apertura y reforma iniciada a fines de los setenta, la política exterior china buscó consolidar alianzas con potencias regionales capaces de garantizar acceso a recursos estratégicos, mercados de consumo y legitimidad política en el escenario global. La Asociación Estratégica establecida en 1993 con Brasil constituyó un hito central en esa dirección: fue la primera que China firmó en América Latina y simbolizó el reconocimiento de que Brasil podría convertirse en un interlocutor privilegiado en la región (Oviedo, 2006). Para China, esta asociación tenía un doble valor: por un lado, aseguraba un flujo creciente de materias primas y alimentos que contribuyen a su seguridad energética y alimentaria; por otro, otorgaba credenciales diplomáticas que reforzaban su narrativa de cooperación Sur-Sur y su legitimidad en organismos multilaterales (Medeiros, 2009).

El paso siguiente fue la revitalización de la Asociación Estratégica en 2004 durante la primera presidencia de Lula (2003-2007), a través de la creación de la Comisión Sino-brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN), la instancia más alta de diálogo permanente y cooperación bilateral. En ella participan el vicepresidente de Brasil y el viceprimer ministro chino, encargado de asuntos económicos, a través de 11 subcomisiones (Ramón-Berjano, Malena & Velloso, 2015). Ese mismo año, Brasil reconoció a China como “economía de mercado”, generando polémica en el sector industrial y sentando un fuerte precedente en la región. Este hecho evidenció el alcance de la asociación estratégica, donde la esfera económica tuvo un rol fundamental en el reconocimiento que Brasil otorgó a China, en ocasión de la visita del entonces presidente Hu Jintao. China confiaba en que el reconocimiento de Brasil como actor central en la región influiría en la decisión del resto de los países. Y así sucedió: semanas más tarde Chile y Argentina otorgaron el mismo reconocimiento a China. Para China, la asociación con Brasil no solo significaba acceso privilegiado a *commodities* estratégicos como soja, mineral de hierro y petróleo, sino también la posibilidad de articular alianzas políticas con una potencia emergente que compartía la aspiración de reformar la gobernanza internacional (Busilli, 2019).



Desde la perspectiva brasileña, el fortalecimiento de la relación con China coincidió con la voluntad de Lula de proyectar al país como potencia emergente y de articular un modelo de inserción internacional apoyado en la “autonomía por diversificación” (Vigevani & Cepaluni, 2007). En este marco, el vínculo bilateral con Beijing adquirió un carácter estratégico, en tanto ofrecía a Brasil la posibilidad de ampliar mercados para su modelo agroexportador altamente competitivo, al tiempo que abría canales de financiamiento e inversión en sectores como infraestructura y energía.

La llegada de Dilma Rousseff, sucesora de Lula da Silva, se caracterizó por la continuidad en la política exterior, manteniendo la voluntad de contribuir a un mayor equilibrio de fuerzas a nivel internacional; fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales como mecanismo para aumentar el poder de negociación, política y económica de Brasil; desarrollar las relaciones diplomáticas a fin de incentivar un mayor intercambio económico, financiero, tecnológico, cultural, entre otros; y evitar acuerdos que pudieran comprometer el desarrollo a largo plazo (Vigevani & Cepaluni, 2007:291).

En 2010 se definieron las orientaciones y objetivos de las relaciones bilaterales mediante el Plan de Acción Conjunta 2010-2014, posteriormente prorrogado hasta 2021. En 2012, este acercamiento se tradujo en la profundización de la relación bilateral mediante el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral. Esta categoría, frecuentemente utilizada por la diplomacia china para jerarquizar socios, implicaba un reconocimiento mutuo de la centralidad de la relación y habilitaba un marco más amplio de cooperación en áreas políticas, económicas, tecnológicas y culturales. Para Brasil, ello significó la consolidación de China como su principal socio comercial; para China, la confirmación de Brasil como puerta de entrada a América Latina y como aliado en el escenario multilateral.

Durante este período, el ámbito internacional y multilateral fue un importante espacio de encuentro para Brasil y la República Popular. A diferencia de otros países de la región, China encontró en Brasil una mayor sintonía de intereses geopolíticos ya que, al tratarse de otro país emergente, podían unir fuerzas para ganar mayor protagonismo en los diferentes regímenes internacionales, siendo los BRICS, el G-20 y BASIC<sup>1</sup>, los de mayor relevancia.

<sup>1</sup> BASIC es un bloque integrado por Brasil, Sudáfrica, India y China, cuatro de los mayores países en desarrollo. Fue formado para unificar posiciones en las negociaciones sobre el cambio climático (Pascual, 2016).

La estructura del comercio bilateral, sin embargo, reforzó una doble asimetría: Mientras Brasil exportaba fundamentalmente soja, mineral de hierro y petróleo crudo, sus importaciones desde China se concentraban en manufacturas y bienes de alto valor agregado (Jenkins, 2011; Dussel Peters, 2016; Slipak, 2012). Este patrón implicó, por un lado, una notable expansión del intercambio y la consolidación de China como primer socio comercial de Brasil; pero, por otro, contribuyó a la reprimarización del perfil exportador brasileño, generando nuevas dependencias estructurales.

Sobre esta base bilateral se proyectó el salto hacia la arena multilateral. La participación de Brasil y China en el BRICS a partir de 2009 debe leerse como una consecuencia natural de esta convergencia. Para Lula, el foro ofrecía la oportunidad de consolidar la narrativa de Brasil como potencia emergente con vocación global, al tiempo que articulaba un espacio de cooperación Sur-Sur junto a otros actores clave como India, Rusia y, desde 2011, Sudáfrica (Russell & Tokatlian, 2013). En sintonía con la diplomacia “altiva y activa” (Amorim, 2010), el BRICS representaba un instrumento para cuestionar la centralidad de las instituciones de Bretton Woods y reclamar un lugar más destacado para las economías emergentes en la gobernanza internacional.

Con la llegada de Dilma Rousseff, el énfasis de la política exterior brasileña se desplazó hacia una mayor prudencia en el plano discursivo, en parte condicionada por la crisis interna que atravesaba el país. Sin embargo, durante su gobierno se produjo la institucionalización del BRICS mediante la creación del NBD y del CRA, aprobados en la Cumbre de Fortaleza en 2014. Como destaca Giaccaglia (2024), Brasil desempeñó un rol protagónico en estos debates, especialmente en la negociación para garantizar una participación equilibrada en el capital y en la estructura de gobernanza del banco.

El NBD y el CRA constituyen hitos en la proyección internacional de los BRICS y en el alineamiento sino-brasileño. Desde la perspectiva china, representaban instrumentos para ampliar su influencia financiera en el Sur Global y legitimar su condición de potencia responsable. Para Brasil, suponían una alternativa a los organismos tradicionales de crédito y una herramienta para reforzar su perfil de líder regional. La designación de un brasileño en la presidencia inicial del NBD simbolizó este reconocimiento, aunque también puso de manifiesto la asimetría de poder: la sede en Shanghái reflejaba la centralidad de China como motor financiero del bloque.

Este período puede entonces caracterizarse como el momento de fundación e institucionalización del alineamiento sino-brasileño en el BRICS. El fortalecimiento bilateral derivado de la Asociación Estratégica Integral se proyectó en el plano multilateral, donde la creación de instituciones como el NBD y el CRA otorgó sustento político y material al bloque. Si bien las asimetrías comerciales comenzaban a consolidarse y la crisis interna brasileña limitaba su proyección, el saldo fue la consolidación del BRICS como espacio de cooperación

Sur-Sur y del eje China-Brasil como uno de sus pilares fundamentales.

*b. Tensiones y pragmatismo (2016-2022)*

La destitución de Dilma y la asunción de su vicepresidente Michel Temer en 2016, estuvo marcada por el fin del ciclo de los *commodities* y el retraimiento de los gobiernos progresistas en las sociedades latinoamericanas. Durante este período, gobiernos liberal-conservadores que asomaron en la región desde finales del 2015 se alinearon nuevamente con Estados Unidos, acompañado también por la adopción de un paradigma liberal-comercialista y un abandono de las iniciativas regionales de perfil revisionista (Caetano, 2019). Brasil mostró un viraje hacia la tradición "americanista" de su política exterior, que priorizó la aproximación con Estados Unidos y el eje agroexportador, en contraste con el "globalismo" de los gobiernos de Lula y Rousseff que había buscado una inserción más diversificada e independiente (Frenkel & Azzi, 2018).

Por una parte, se atestigua un mayor protagonismo de los sectores financieros y de los agronegocios en la política nacional, impulsores de reformas de liberalización económica (desregulación laboral, retroceso del Estado, ajustes en políticas sociales, entre otros). El decálogo del canciller José Serra<sup>2</sup> y la continuidad de estos lineamientos durante la gestión de su sucesor, Aloysio Nunes Ferreira, marcaron el nuevo tono de la estrategia de inserción brasileña, en particular la devolución al Mercosur de su naturaleza comercial y la ampliación de lazos con la Alianza del Pacífico, las potencias occidentales y con los emergentes asiáticos (Caetano, 2019).

Al mismo tiempo, se adopta una percepción de "periferia perimida" para Brasil frente al escenario internacional (Actis, 2019), proceso al que contribuyeron la crisis económica y política y una coyuntura adversa a los emergentes. Lejos de la periferia moderna de Cardoso en los noventa, se procura una alineación al *status quo*, sin ninguna estrategia sustancial, que termina agravando la dependencia de Brasil en el sistema internacional. Este doble proceso consolidó una estructura de "doble periferia" con Beijing y con Washington, que puso a prueba las aspiraciones del Brasil como "potencia media" (Actis, 2019).

<sup>2</sup> En su "decálogo" de política exterior, José Serra planteó como prioridades la defensa de los intereses nacionales y democráticos, el liderazgo ambiental, la participación activa en foros internacionales, la diversificación de acuerdos comerciales, la modernización del Mercosur y la cooperación con la Alianza del Pacífico, así como el fortalecimiento de vínculos con Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Asia y África, junto con la mejora de la competitividad interna (Cárdenas, 26 de mayo de 2016).

Durante este período, la política exterior brasileña se debatió entre la búsqueda de nuevos socios económicos extracontinentales y el retorno a un alineamiento sistémico en clave occidental. El optimismo inicial de Temer se vio desafiado por la creciente ola nacionalista y proteccionista global (como el Brexit en el Reino Unido o la victoria de Donald Trump en Estados Unidos). Ello generó un escenario internacional menos favorable a su agenda aperturista y para el giro americanista (Frenkel & Azzi, 2018). Es entonces cuando China gana fuerza en la agenda externa brasileña para su avanzada en favor de la globalización, el multilateralismo y el libre comercio (Busilli, 2019).

No obstante, la sintonía política era difícil de lograr. El año 2018 estuvo marcado por una mayor incertidumbre electoral en Brasil y la disminución de las iniciativas conjuntas. Pese a ello, los encuentros de BRICS en Sudáfrica para el mes de julio proveyeron una instancia propicia para el contacto bilateral (García, 2024). Desde el discurso, el compromiso con los BRICS se mantuvo, pero su papel en la agenda externa del país fue significativamente minimizado. En este sentido, se dejaron de lado las alusiones a la multipolaridad, a la vez que se enfatizaron el pragmatismo y la cooperación económica frente a las barreras proteccionistas al desarrollo (Silva & Holleben, 2022). En paralelo, se asistió a una contracción del Brasil “emergente” frente a la creciente proyección de China y Rusia en el plano global. Esta retracción se manifestó durante la Cumbre de Johannesburgo de 2018, ante la propuesta china de ampliar la membresía hacia otros países africanos en los BRICS. La idea fue recibida con malestar por la diplomacia brasileña, viendo en ello un avance de la influencia de China en un continente donde Brasil goza de intereses históricos (Actis, 2019).

En el plano comercial, lo más significativo de este período fue la velocidad con que China consolidó su peso comercial. Mientras las ventas a Estados Unidos se mantuvieron estables en torno a los 28 mil millones de dólares, las exportaciones a China prácticamente se duplicaron: de 35 mil millones en 2016 a 64 mil millones en 2018 (pasando de 19% a 27% sobre el total de ventas brasileñas al mundo). Es decir, en apenas dos años, Brasil redobló su exposición a la demanda china, con un impacto directo sobre la estructura de su superávit: en 2018, la mitad del saldo comercial positivo de Brasil se explicaba exclusivamente por el intercambio con China (ITC, 2025). Del lado de las importaciones, también hubo señales de transformación. La recuperación de las compras tras el estancamiento de 2016 favoreció más a Beijing que a Washington. Para 2018, Brasil importaba 34,7 mil millones desde China (19% del total importado desde el mundo) frente a 29,3 mil millones desde Estados Unidos. Así, mientras que Estados Unidos seguía siendo relevante como proveedor, la brecha empezaba a ampliarse en favor de China (ITC, 2025).

Con la irrupción de Jair Bolsonaro en 2019, la etapa de transición y de la “periferia perimida” de Temer llega a su fin. No obstante, la nueva política

exterior de Brasil no abandonó su percepción periférica para la construcción de poder, adquiriendo ahora un tinte tradicionalista. Esta visión parte de una crítica a la globalización desde una dimensión ideológica (más no económica) que se replica en distintos puntos del globo, incluyendo Europa y Estados Unidos. Con múltiples dificultades por la cada vez más pronunciada dependencia económica con China, Brasil practica una subordinación por acoplamiento con Estados Unidos que replica las decisiones adoptadas por Washington (Actis, 2019).

Bolsonaro estableció un alineamiento automático con Estados Unidos basado en argumentos normativos y no económicos. En este marco, la diplomacia dejó de ser considerada como una herramienta para fortalecer el modelo de desarrollo nacional y pasó a estar al servicio de un relato polarizante, por medio del cual el mandatario construyó su gobernabilidad en el plano interno (Mongan, 2021).

Bolsonaro llegó al poder con un discurso explícitamente crítico hacia China<sup>3</sup>, que se agudizó con la irrupción de la pandemia en el corazón del país asiático. Sin embargo, se observan momentos de distensión política y pragmatismo en sus relaciones a lo largo de su mandato. En mayo se produjo la visita del vicepresidente Hamilton Mourão a China (Paulino, 2020), mientras que en octubre se registró la primera visita oficial del presidente Bolsonaro, donde se firmaron ocho acuerdos de cooperación (Vidal Liy & Galarraga Gortázar, 25 de octubre de 2019).

El cambio de enfoque también se reflejó en los BRICS. Aunque siguieron formando parte de la agenda externa del nuevo gobierno brasileño, el viraje político deterioró la posición del organismo y reordenó los ejes de discusión. Inmediatamente después de la visita oficial de Bolsonaro, se celebró en noviembre de 2019 la XI Cumbre BRICS en Brasilia. En aquel encuentro, Brasil y China firmaron nueve acuerdos bilaterales en áreas como inversiones, transporte, salud, y justicia, subrayando la importancia estratégica del bloque para ambos países (Galarraga Gortázar & Fariza, 13 de noviembre de 2019).

Sin embargo, el papel multipolar del BRICS ya no fue mencionado en el discurso de Bolsonaro, y enfatizó el carácter económico y pragmático de la

<sup>3</sup> Antes de asumir, Bolsonaro ya había expresado su intención de terminar con la postura amistosa hacia regímenes comunistas y realizó una visita a Taiwán en 2018, lo cual fue un hecho inédito para un presidente electo brasileño y generó incertidumbre en Pekín (Magalhães, 2022).



cooperación en su seno. Así lo atestiguan las declaraciones del presidente en el Foro Empresarial de los BRICS en 2022 en favor de un mayor acercamiento entre las comunidades empresariales de sus miembros, con el objetivo de lograr “ganancias recíprocas” mediante acuerdos comerciales y promoción de inversiones, especialmente en infraestructura (Peduzzi, 22 de junio de 2022). A diferencia de Temer, su gobierno criticó el multilateralismo, interpretando a las instituciones internacionales como “instrumentos ideológicos” (Silva & Holleben, 2022).

No obstante, en el plano económico, la relación bilateral continuó madurando. Si bien en 2019, las exportaciones con China se estancaron en torno a 63 mil millones (28% del total), la pandemia de 2020 agudizó la divergencia con Estados Unidos. En términos estructurales, esto significó que el comercio brasileño se volvió aún más dependiente de China como sostén del superávit (ITC, 2025). En los años de recuperación (2021-2022), las exportaciones totales repuntaron fuertemente hasta 334 mil millones, con un salto en las ventas tanto a China (90 mil millones en 2022, aunque perdiendo participación relativa, al 27%) como a Estados Unidos (38 mil millones, 11%). Pero mientras el saldo positivo con China trepaba a 40 mil millones de dólares en 2021 y se mantenía elevado, con Estados Unidos el déficit se profundizaba hasta superar los 14 mil millones en 2022. En las importaciones se verificó un patrón paralelo: tanto China como Estados Unidos aumentaron sus envíos, pero Beijing consolidó una cuota cercana al 22%, frente al 18-19% estadounidense (ITC, 2025).

De este modo, con Bolsonaro, el sesgo ideológico y el alineamiento discursivo con Estados Unidos acentuaron el quiebre con la tradición autonomista, sin alterar la realidad de una creciente dependencia económica de China como sostén de la balanza externa. Así, el alineamiento estratégico quedó restringido al plano económico, mientras Brasil reforzaba su condición de “doble periferia”, atrapado entre la retórica pro-estadounidense y la necesidad pragmática de su vínculo con Beijing.

### *c. Revitalización y ampliación del bloque (2023-2024)*

Luiz Inácio Lula da Silva asumió su tercera presidencia el 1 de enero de 2023, bajo el lema oficial de “Unión y reconstrucción”, dos palabras-símbolo de la antítesis bolsonarista (UOL, 2022; Stuenkel, 2023). La política exterior del actual gobierno de Lula prioriza las relaciones con los países de la región y la recuperación de la confianza de sus socios y de las organizaciones internacionales, con el objeto de reconstruir su dimensión regional y global, que descansa en el principio de no alineamiento (Winter, 2022, citado en Frenkel y Barceló, 2023:25). Todo ello sitúa nuevamente a Brasil en la senda del multilateralismo al lado de los países emergentes, pero con vocación de liderazgo y adoptando una política hacia Asia Pacífico que jerarquiza las



relaciones externas a favor de China y otros países BRICS.

El tercer mandato de Lula refleja “la política exterior activa y activa” diseñada por el ministro de Exteriores Celso Amorim y ejecutada durante sus dos mandatos previos, al igual que la voluntad de brindar continuidad a una política exterior de vocación universalista y autonomista (Ayuso & Gratiús, 2024). A través de ello y de una activa diplomacia presidencial, Brasil busca tener un papel protagónico en el Sur Global mediante el regionalismo y el multilateralismo, a través de la diversificación de socios y abandonando el alineamiento del gobierno bolsonarista con la administración estadounidense de la era Trump.

Sin embargo, podemos afirmar que la “vuelta” del Brasil de Lula se desarrolla en un contexto internacional diverso y fragmentado, muy diferente al que se presentaba en sus anteriores mandatos, especialmente en el ámbito del Sur Global. Sumado a ello, la pugna por el poder global entre Estados Unidos y China reconfigura un orden mundial más incierto y conflictivo.

En espacio de dos décadas, China se ha consolidado como el mayor socio comercial de Brasil e ingresó como una alta prioridad en la agenda de la política exterior brasileña del actual gobierno de Lula, no sólo económica y comercial, sino estratégica y geopolítica (Rodrigues, 2023).

El alineamiento estratégico también se observa en el plano financiero. El NBD, fundado por BRICS, presentado como una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) cobró un renovado valor a los ojos de Lula, luego de que la ex presidenta Dilma Rousseff fuese nombrada como nueva presidenta de la entidad financiera en 2023. Sin duda, la sede del poder económico-financiero del bloque está en China.

En el ámbito económico, si bien Brasil divide su comercio exterior entre varios socios, China representó el 28 % del valor de las exportaciones brasileñas en 2024 (Xinhua, 13 de mayo de 2025). Esta dependencia asimétrica con China generó una reprimarización de las exportaciones de Brasil y, por tanto, una gran vulnerabilidad a los cambios de los precios de mercado y de la demanda china de productos sin valor añadido. En 2024 y en el marco de la Cumbre del G20 en Río de Janeiro, ambos países incidieron de manera conjunta en el documento final, que estableció que el grupo económico no puede eludir sus responsabilidades frente a las graves crisis generadas por el cambio climático y exigió acciones efectivas en la lucha contra el hambre y en la modificación de la gestión de las principales instituciones multilaterales.

Luego de la llamada telefónica mantenida entre Lula da Silva y Xi, el presidente chino calificó los lazos entre Brasil y China como los “mejores de la historia”, con un “futuro compartido” y un alineamiento de estrategias de desarrollo que avanza firmemente (Fundación Andrés Bello, 13 de agosto 2025). En esta misma línea, Xi manifestó la disposición de China a trabajar con Brasil para “dar ejemplo de unidad y autosuficiencia entre los principales países del

Sur Global” y aseguró que Beijing respalda al pueblo brasileño “en la defensa de su soberanía” y en la salvaguarda de sus “derechos e intereses legítimos”.

Por su parte, y en línea con las acciones recientes en la política arancelaria de Donald Trump, Lula anunció que buscaría coordinar junto a otros líderes del BRICS una respuesta conjunta al arancel del 50 % impuesto por el presidente estadounidense sobre productos brasileños. Washington también había amenazado con medidas similares contra países que importen petróleo ruso, lo que incluye a Brasil. La semana anterior, Trump había aplicado un arancel adicional del 25 % a India, otro miembro del bloque, por comprar crudo a Moscú.

En tanto, en medio de una coyuntura internacional cada vez más incierta, China se consolida y Beijing expande su presencia en diferentes partes del globo. Se afianza en América Latina a partir de una política exterior que combina el multilateralismo informal (a través del Foro China-CELAC, por ejemplo), bilateralismos jerarquizados por asociaciones estratégicas –con Brasil a la cabeza– y a través de acuerdos específicos en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Hirst & Tokatlian, 2022) que realzan la defensa del multilateralismo y rechazan la hegemonía y la “mentalidad de la Guerra Fría”. Claro ejemplo de ello es la nueva iniciativa desarrollada por Xi Jinping el presente año, denominada de Gobernanza Global, que confronta con el “orden establecido bajo la hegemonía de Estados Unidos” (CNN en Español, 2025). En este sentido, Brasil comparte con China el cuestionamiento al vigente orden internacional, por lo que la alianza con los BRICS lo aleja de sus socios atlánticos. Más aún, la reciente ampliación de los BRICS en 2024 con Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Egipto y Etiopía implica para Brasil un acercamiento a socios iliberales y autocráticos.

### **Reflexiones Finales**

El análisis de las relaciones entre China y Brasil en el marco del BRICS entre 2009 y 2024 permite observar una trayectoria atravesada por la persistencia de elementos de continuidad y por reconfiguraciones que respondieron tanto a condicionantes internos como a transformaciones en el sistema internacional. La asociación estratégica construida desde la década del noventa se proyectó en el espacio multilateral como un alineamiento flexible que otorgó a ambos países capacidad de incidencia en la agenda global y que reforzó el perfil del bloque como expresión de un Sur Global en búsqueda de mayor autonomía. La continuidad se manifiesta en la defensa compartida de un orden multipolar e institucionalizado (aunque con períodos de menor coincidencia bajo los gobiernos de Temer y Bolsonaro), en la utilización de la diplomacia económica como instrumento de inserción internacional y en la consolidación de mecanismos financieros alternativos, aun en contextos de inestabilidad política en Brasil o de tensiones ideológicas con Beijing.

Al mismo tiempo, las reconfiguraciones de la última década revelan un desplazamiento en las prioridades de la asociación que dan cuenta de la evolución de la centralidad inicial en la reforma de la gobernanza financiera internacional hacia una agenda más amplia que incorpora el cambio climático, la transición energética, la innovación tecnológica y la desdolarización. La ampliación a BRICS+ introduce un nuevo escenario de oportunidades y de tensiones, al fortalecer la proyección del bloque como polo de referencia para los países en desarrollo, pero también al complejizar las dinámicas internas y obligar a Brasil a redefinir su lugar frente a socios de creciente gravitación. En este sentido, la relación bilateral con China ha funcionado como sostén material del alineamiento, consolidando a Beijing como principal socio comercial e inversor, al tiempo que ha reforzado un patrón de intercambio asimétrico centrado en *commodities* y capitales estratégicos.

Desde la perspectiva china, los intereses también han sido claros y consistentes. La consolidación de Brasil como socio estratégico le ha permitido a China ampliar su proyección hacia América Latina, diversificar fuentes de aprovisionamiento de recursos naturales y consolidar posiciones en sectores clave como energía, infraestructura y tecnología. La diplomacia china en América Latina combina el acceso a recursos con una narrativa de cooperación Sur-Sur y la idea de un futuro compartido que se opone a la hegemonía y lógica de la Guerra Fría, legitimando así su ascenso en el sistema internacional. Asimismo, el vínculo con Brasil en el marco del BRICS ha funcionado como instrumento de legitimación internacional, reforzando la búsqueda de reconocimiento de China como gran potencia y fortaleciendo su narrativa de liderazgo del Sur Global. La ampliación de 2023 se inscribe en esta lógica, en tanto refleja la intención de articular la transición energética global con su agenda de diplomacia económica y de convertir al bloque en plataforma para proyectar sus iniciativas de conectividad y financiamiento.

En línea con lo anterior, BRICS se presenta como un espacio en el que cooperación y asimetría conviven. Para China, el eje sino-brasileño refuerza su estrategia de inserción internacional, le otorga mayor capacidad de influencia en América Latina y consolida su rol como promotor de un orden multipolar en el que el Sur Global gane protagonismo. Brasil, por su parte, continúa gestionando los márgenes de su autonomía a partir de una estrategia pragmática que le permite aprovechar los beneficios de la asociación con China y potenciar su capacidad de proyección global. En un escenario internacional cada vez más incierto y fragmentado, el alineamiento sino-brasileño en el BRICS dependerá de la capacidad de ambos países para sostener la flexibilidad del bloque como plataforma de concertación del Sur Global y, al mismo tiempo, traducir su asociación estratégica en un esquema de cooperación que combine los intereses de China en ampliar su liderazgo global con los de Brasil de potenciar su desarrollo económico y preservar así su autonomía y proyección internacional.

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. (2014). Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003–2013). *Conjuntura Global*, 3(1), pp. 21–27.
- Actis, E. (2019). La visión del mundo de Jair Bolsonaro. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19(1), pp. 51-57. ITAM-Mexico.
- Acharya, A., Estevadeordal, A., & Goodman, L. W. (2023). “Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order”. *International Affairs*, 99(6), pp. 2339–2365.
- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003–2010): An overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), pp. 214–240.
- Ayuso, A. & Gratius, S. (2024). El proyecto internacional de Brasil de Lula: un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico. *CIDOB notes internationals*, (301), 1-6. [https://www.cidob.org/sites/default/files/20246/301\\_ANNA%20AYUSO\\_S.GRATIUS\\_CAST.pdf](https://www.cidob.org/sites/default/files/20246/301_ANNA%20AYUSO_S.GRATIUS_CAST.pdf)
- Busilli, V. S. (2019). Las relaciones Brasil-China: de Lula a Temer. La autonomía como estrategia. *Cuadernos de Coyuntura*. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales.
- Busilli, V. S., Aguirre, F. L., & Fuma, M. (2024). Ampliación de los BRICS: Transición Energética y Diplomacia Económica de China | BRICS enlargement: energy transition and Chinese economic diplomacy. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 15. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/83315>.
- Cárdenas, E. (23 de mayo de 2016). El nuevo decálogo de la política exterior de Brasil. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-nuevo-decalogo-de-la-politica-exterior-de-brasil-nid1902513/>
- Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, 1(235), pp. 47-88.
- CNN en Español (02 de septiembre 2025). China prepara su demostración de fuerza e influencia global: qué países de América Latina dirán “presente”. *CNN Latinoamérica*. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/09/02/latinoamerica/china-demostracion-fuerza-influencia-america-latina-orix>
- Dussel Peters, E. (2016). China y América Latina: Economía, comercio e inversión 2016. Red ALC-China.
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2018). Cambio y Ajuste: La política Exterior de Argentina y Brasil En Un Mundo En transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, 96, pp. 177-207.
- Frenkel, A. & Barceló, N. (2023). El tercer Lula y el retorno de América del Sur en la identidad internacional de Brasil. *Conjuntura Austral*, 14(68), 24-39. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133311>

- Fundación Andrés Bello (13 de agosto de 2025). Brasil y China destacan “mejor momento histórico” en relación bilateral y refuerzan cooperación frente a tensiones con EE. UU. Fundación Andrés Bello. <https://fundacionandresbello.org/noticias/brasil-%F0%9F%87%A7%F0%9F%87%B7/brasil-y-china-destacan-mejor-momento-historico-en-relacion-bilateral-y-refuerzan-cooperacion-frente-a-tensiones-con-ee-uu/>
- Galarraga Gortázar, N. & Fariza, I. (13 de noviembre de 2019). Bolsonaro entierra sus críticas y alaba la relación bilateral con China al recibir a los BRICS. El País. [https://elpais.com/internacional/2019/11/13/america/1573661383\\_956821.html#?prm=copy\\_link](https://elpais.com/internacional/2019/11/13/america/1573661383_956821.html#?prm=copy_link)
- García, A. (2024). A 50 años de relaciones Brasil-China: El desafío de elevar la calidad de la cooperación. REDCAEM. <https://chinayamericalatina.com/a-50-anos-de-relaciones-brasil-china-el-desafio-de-elevar-la-calidad-de-la-cooperacion/>
- Giaccaglia, C. (2024). Alineamientos y realineamientos: Discusiones en torno al candidato latinoamericano para BRICS. Un análisis sobre las posiciones de Brasil como miembro fundador y de Argentina como el aspirante fallido. Mural Internacional, Rio de Janeiro; vol. 15.
- Hirst, M. & Tokatlian, J. G. (2022). La vuelta de Lula y la política exterior brasileña. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/Lula-politica-exterior-brasil/>
- ITC (2025). Trade Map. <https://www.trademap.org/>
- Jaguaribe, H. (1972). Dependencia y autonomía en América Latina. Siglo XXI.
- Jenkins, R. (2011). The 'China effect' on commodity prices and Latin American export earnings. *World Development*, 39(7), pp. 1155–1171.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.
- Magalhães, D. T. D. Á. (2022). Efeitos do antiglobalismo brasileiro sobre as relações Brasil-China (2018-2020). *Revista de Ciências Humanas*, 1(22).
- Ramón-Berjano, C., Malena, J. E. & Velloso, M. A. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la alianza estratégica integral y los recientes acuerdos bilaterales, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Documento de trabajo, Núm. 96, octubre. <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>
- Medeiros, E. (2009). China y América Latina: cooperación y estrategia en el siglo XXI. Siglo XXI.
- Mongan, M. (2021). El impacto del populismo en el proceso de toma de decisiones de la política externa de Bolsonaro. *Anuario en Relaciones Internacionales 2021*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), pp. 1-10. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/126733/Documento\\_co](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/126733/Documento_co)



- mpleto.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Norris, W. J. (2016). *Chinese economic statecraft: Commercial actors, grand strategy, and state control*. Cornell University Press.
- Oviedo, E. (2006). China: Visión y Práctica de sus llamadas "relaciones estratégicas". *Estudios de Asia y África*, vol. XLI, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 385-404. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- Pascual, G. (2016). Las negociaciones internacionales de Cambio Climático: Grupo BASIC. Medioambiente y desarrollo. Anuario en Relaciones Internacionales 2016, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), pp. 1-10. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/09/a-2016-medamb-articulos-pascual.pdf>
- Paulino, L. A. (2020). Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI. *Relaciones internacionales*, 29(59), pp. 155-175. [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S2314-27662020000200155&script=sci\\_abstract&lng=en](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S2314-27662020000200155&script=sci_abstract&lng=en)
- Peduzzi, P. (22 de junio de 2022). Bolsonaro defiende acercamiento entre empresarios de los BRICS. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2022-06/pr-defiende-acercamiento-entre-comunidades-empresariales-brics>
- Pereyra Doval, G. (2013). La autonomía como eje rector de la política exterior: El caso brasileño. *Temas y Debates*, 17(25), pp. 109–125.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. GEL.
- Rana, K. (2013). Economic diplomacy: what might best serve a developing country? *International Journal of Diplomacy and Economy*, 1(3/4), 232.
- Rodrigues, G.M.A. (2023). ¿Autonomía pragmática? La nueva política exterior de Lula. *Análisis Carolina*, (7). Fundación Carolina.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *Posdata*, 7, pp. 115–148.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, pp. 157–180.
- Silva, A. L. R. da, & Holleben, R. de. (2022). De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003 – 2020), *Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD*, 11(22), pp. 200–226.
- Slipak, A. (2012). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'consenso de Beijing'? *Revista Nueva Sociedad*, (239), pp. 73–91.
- Stuenkel, O. (22 de junio de 2023). Lula's foreign policy: normalisation and friction. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/lulas-foreign-policy-normalisation-and-friction>
- UOL (16 de noviembre de 2023). Leia a íntegra do discurso de Lula na COP 27.



UOL News. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/16/integra-discurso-lula-cop27.htm>

Vidal Liy, M. & Galarraga Gortázar, N. (25 de octubre de 2019). Bolsonaro sella su reconciliación con China con propuestas de inversión. El País. [https://elpais.com/internacional/2019/10/25/actualidad/1571966736\\_154441.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/25/actualidad/1571966736_154441.html)

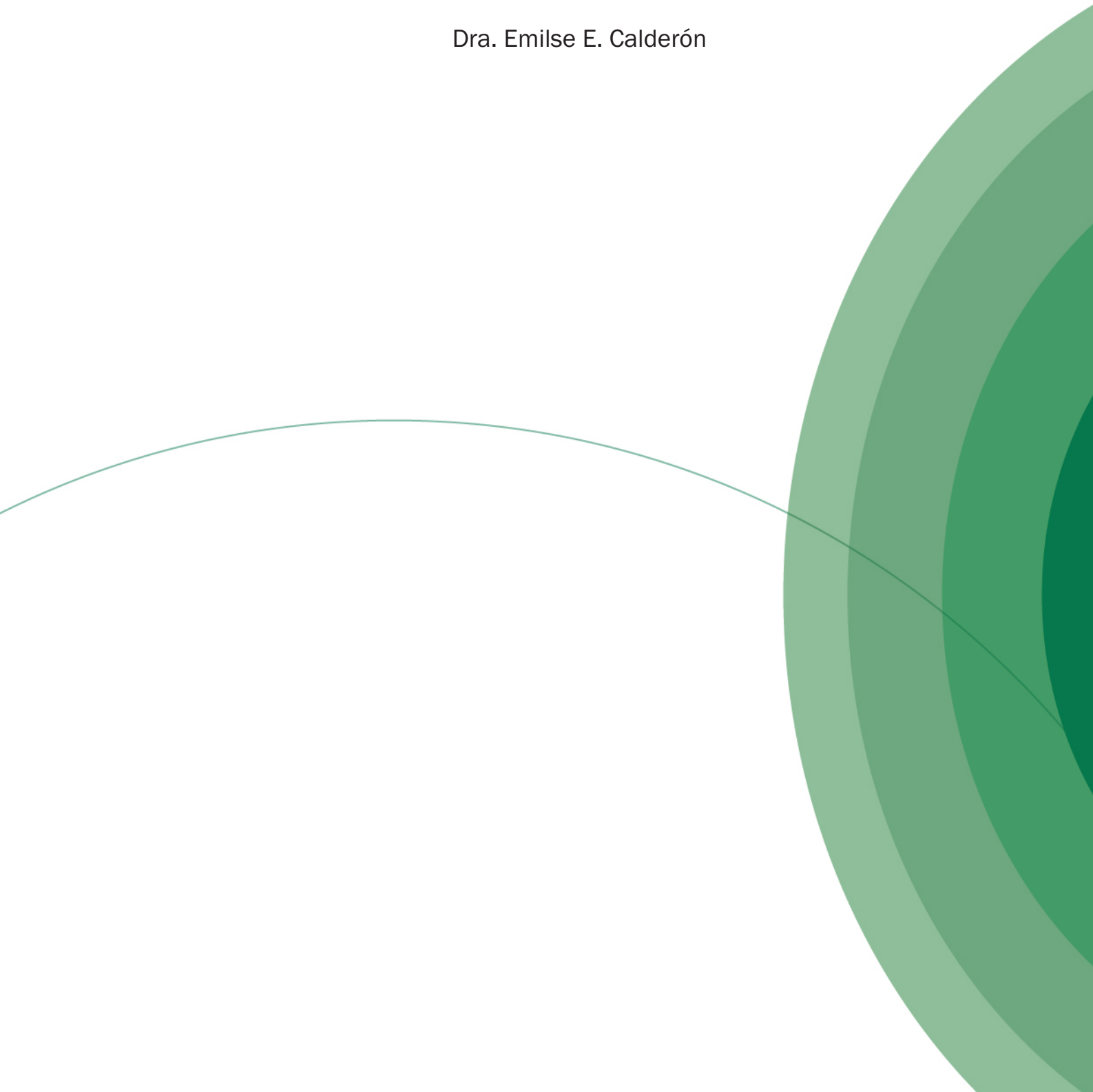
Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). “A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação”. Contexto Internacional, 29(2), pp. 273–335.

Xinhua. (13 de mayo de 2025). China representó el 28 % del valor de las exportaciones brasileñas en 2024. CGTN. <https://espanol.cgtn.com/news/2025-05-13/1922160562508201986/>

# CAPÍTULO 5

---

Dra. Emilse E. Calderón



# **Rusia en un mundo de alineamientos y realineamientos: ¿por qué Moscú es un actor clave en tanto catalizador del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial?**

## **Resumen**

Partiendo de una mirada teórica anclada en el paradigma realista de las Relaciones Internacionales, este capítulo explica por qué Rusia es un actor clave en tanto catalizador del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial. Siguiendo un esquema de tres apartados y haciendo hincapié en la dimensión estratégico-militar y político-diplomática de la política internacional, se sostienen dos motivos. Por un lado, se trabaja la idea de que el tránsito de Moscú por los años noventa determinó su modo de insertarse internacionalmente en el siglo XXI caracterizado tanto por una grieta con respecto a Occidente como por un vínculo denso con China que, a su vez, retroalimenta dicha grieta y, con ella, el proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial. Por otro lado, dicho proceso también se nutre de la crisis terminal de la gobernanza global basada en reglas liberales que provoca la guerra en Ucrania y el reposicionamiento de Rusia como polo de poder en función de su gestión del escenario bélico.

**Palabras claves:** Rusia - esquema de poder mundial – China - guerra en Ucrania.

# **Russia in a world of alignments and realignments: why is Moscow a key player as a catalyst for the reconfiguration of the world power structure?**

## **Abstract**

Starting from a theoretical perspective anchored in the realist paradigm of International Relations, this chapter explains why Russia is a key player as a catalyst in the process of reconfiguring the global power structure. Following a three-part framework and emphasizing the strategic-military and political-diplomatic dimensions of international politics, two reasons are presented. On the one hand, it presents the idea that Moscow's transition in the 1990s marked its way of inserting itself internationally in the 21st century, characterized both by a rift with the West and by a close relationship with China, which, in turn, feeds back into this rift and, with it, the process of reconfiguring the global power structure. On the other hand, this process is also fueled by the terminal crisis of global governance based on liberal rules provoked by the war in Ukraine and by Russia's repositioning as a power center based on its management of the war scenario

**Key words:** Russia - global power scheme – China - war in Ukraine

## Introducción

Pasado ya un cuarto del siglo XXI está claro que el esquema de poder mundial que trasunta el posicionamiento de los estados dentro del sistema internacional en función de las capacidades de *hard* y *soft power*, de las fuerzas profundas y de las vinculaciones externas, es completamente diferente al que alumbró la conclusión de la Guerra Fría durante la década del noventa. Las potencias tradicionales, mayoritariamente occidentales, surgidas de la Segunda Guerra Mundial y que afirmaron su condición de poder con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos, los estados europeos y Japón, han tenido que reacomodarse para compartir los espacios de poder con las potencias nuevas, preponderantemente orientales y que han emergido o re-emergido durante el nuevo siglo. Pero este proceso de reconfiguración aún no concluye y por eso los estados continúan la tarea de decidir y accionar políticamente con miras a alinearse y/o realinearse con respecto a sus pares del sistema internacional. Con ritmos e intensidades diferentes en función de sus necesidades individuales, percepciones, proyecciones y afinidades de diversa índole que puedan poseer con respecto a otros actores, esos estados transitan, como de costumbre, por un mundo incierto. La naturaleza del sistema internacional plasmada en la permanencia y coexistencia de vínculos cooperativos, competitivos e, incluso, de violencia entre sus actores estatales, dictamina dicho escenario y su inmutabilidad.

Teniendo este proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial como telón de fondo del discurrir de la política internacional, se puede afirmar que Rusia es un actor clave en tanto catalizador de dicho proceso. Ello en función de dos motivos. En primer lugar, su experiencia durante los años noventa determinó su modo de insertarse internacionalmente en el siglo XXI caracterizado tanto por una grieta con respecto a Occidente pese a su cercanía histórica, cultural y civilizacional, como por un vínculo denso con China que, a su vez, retroalimenta dicha grieta y, con ella, el proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial. En segunda instancia, este proceso también se nutre de la crisis terminal de la gobernanza global basada en reglas liberales que provocó la guerra en Ucrania de 2022 y el reposicionamiento de Rusia como polo de poder en función de su gestión del escenario bélico.

Partiendo de los debates sobre los procesos en curso que atraviesan el sistema internacional y sus consecuencias (Sanahuja, 2017, Kobayashi, 2017; Tokatlian, 2024) y recuperando una mirada teórica anclada en el paradigma realista de las Relaciones Internacionales, con una impronta sistémica, este capítulo sustenta la premisa de que Rusia es un actor clave en tanto catalizador del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial en función de los dos motivos señalados previamente. A tal fin, se plantea un esquema de tres apartados. El primero aborda la situación que, en términos generales,

experimentó Rusia durante los años noventa, mientras que el segundo trabaja el modo en que se replanteó la inserción externa del país en función de premisas que catapultaron a China como socio de mayor envergadura en distintos ámbitos de la agenda estratégica y escenarios de relevancia geopolítica. El tercero, por último, analiza la coyuntura instaurada por la guerra en Ucrania y la gestión que Moscú hace de la misma. Es necesario aclarar también que este escrito se focaliza especialmente en una mirada sobre la dimensión estratégico-militar y político-diplomática de las relaciones internacionales, por ende, la empírea señalada se circunscribirá de modo preponderante a esos ámbitos.

### **1. Rusia en los años noventa: retracción, desorden y desazón**

Pasada la instancia de implosión de la Unión Soviética (URSS), el ascenso de Rusia como heredera y su ingreso al mundo de pos Guerra Fría siguiendo la estrategia de inserción externa atlantista o Doctrina Kozyrev, marcó el comienzo de un interregno de retracción internacional, desorden económico y político y desazón social que comenzó a ser revertido recién con la llegada del nuevo siglo.

Durante el gobierno de Boris Yeltsin se gestionaron los primeros pasos de esa independencia bajo la Doctrina Kozyrev que tuvo como premisa fundamental la centralidad del vínculo con Estados Unidos. Washington concentraba la capacidad de contribuir con la transformación de la economía planificada rusa en una de mercado así como de brindar el reconocimiento internacional de Moscú como heredero del posicionamiento de la URSS en el esquema de poder mundial. Pero el logro de ambos objetivos sería en extremo dificultoso, al punto de ponerse en duda la conveniencia y pertinencia de la estrategia de inserción externa que marcaba un estricto alineamiento con Estados Unidos.

Por un lado, el reconocimiento de Moscú como estado continuador natural de la URSS, poseedor de su posicionamiento en el entramado de poder formal del sistema requirió desplegar un comportamiento de absoluto seguidismo y complacencia con respecto al liderazgo norteamericano en un momento claramente unipolar del orden internacional (Perez Llana, 1998). Entre 1992 y 1994, Rusia acompañó la política nuclear y de desarme: ratificó el Tratado START I, firmó el START II, respaldó la desnuclearización de Ucrania, Bielorusia y Kazajistán; presionó a Corea del Norte para que aceptase controles sobre su programa nuclear y redujo la ayuda militar a sus aliados tradicionales así como la cooperación nuclear con Irán. Asimismo, Moscú aceptó el liderazgo norteamericano en los asuntos de seguridad en Europa (se unió a la Asociación para la Paz, acompañó las sanciones a Serbia contenidas en las resoluciones de Naciones Unidas –UN, por sus siglas en inglés-) y a nivel global (apoyó las resoluciones del Consejo de Seguridad que mantenían sanciones y controles sobre Irak y sanciones sobre Libia, respaldó el proceso de Oslo en Medio Oriente



y votó a favor de las operaciones humanitarias en Somalia, Ruanda, Camboya). Pese a este comportamiento de alineamiento, Estados Unidos no tuvo miramientos al momento de decidir iniciar el proceso de ampliación de la Alianza del Atlántico Norte (OTAN) a través de su membresía plena, proyectándose sobre Europa Oriental, así como tampoco escatimó críticas frente al Kremlin por el modo en que enfrentó el intento de secesión de Chechenia, desplegando a sus Fuerzas Armadas en lo que se consideró el teatro de operaciones de un conflicto interno.

Por otro lado, las quejas desde Moscú con respecto a los plazos y condicionalidades tanto de la asistencia financiera directa desde Washington como de la procedente de los organismos internacionales de crédito, se conjugaron con los resultados negativos que fue arrojando la fórmula del neoliberalismo económico para transformar la economía planificada en una de mercado. Rusia cumplió en dar luz verde mediante diversos decretos a un conjunto de medidas consonantes con las premisas conocidas como “Consenso de Washington” para acelerar tal reconversión, priorizando la liberalización de los precios y el comercio, la reducción del déficit presupuestario y la lucha contra la inflación producto de la unificación de los tipos de cambios. No obstante, contrario a lo esperado, se instaló un capitalismo extractivo y especulativo enlazado a un proceso de privatizaciones con altos niveles de corrupción que dejaron intacta la estructura ineficaz de la economía y aceleraron su desmonetización junto con la fuga de capitales producto de la apertura financiera. A ello se sumó la sobrevaloración del rublo y la caída de la producción industrial nacional. En sintonía con este panorama económico, la sociedad atravesó por un empobrecimiento de los salarios, despidos masivos, el recrudecimiento de la escasez de bienes de consumo, la desatención de la educación y la salud como espacios de interés público, aumentaron los niveles de deserción en las fuerzas armadas y la emigración de científicos y, finalmente, aparecieron síntomas de descomposición social como los *skin heads*, y la discriminación étnica de ciudadanos de las ex repúblicas soviéticas.

Este escenario de retracción internacional, desorden económico y desazón social impactó de lleno en la dirigencia política rusa y al interior del gobierno, tensando las relaciones e instalándose la percepción de, cuanto menos, la sobrevaloración de la ayuda norteamericana y la poca productividad del alineamiento irrestricto con Washington. Incluso, en ciertos sectores circulaba la idea de un complot internacional para desindustrializar y desmilitarizar al país y se formó el Frente de Salvación Nacional que exigió destituir al presidente por traición. Instalada la crisis política, frente al intento de Yeltsin de modificar la Constitución para establecer un modelo presidencialista que le permitiese fortalecer su liderazgo, aconteció la toma de la Duma que, pese a tener un final infructuoso para los legisladores, significó el cambio de rumbo externo. Así, en el llamado doble a las urnas de diciembre, el 58,4% de la sociedad rusa favoreció la nueva Constitución y apoyó al gobierno

de Yeltsin pero en las elecciones a la Duma triunfó el Partido Liberal Democrático, de tendencia ultranacionalista que buscaba un cambio en el patrón de inserción internacional (Fish, 1994).

Consecuentemente, en el segundo gobierno de Yeltsin comenzó a vislumbrarse la Doctrina Primakov o multivectorial como estrategia de inserción externa, al tiempo que las reformas económicas de impronta neoliberal prosiguieron.

De este modo, por un lado, la agenda externa de Moscú se empezó a enlazar con la preservación de los intereses del Estado ruso para lograr que Occidente reconociese la responsabilidad del Kremlin sobre Eurasia en tanto espacio de influencia natural y que en el abordaje de los asuntos de seguridad internacional debían considerar los intereses de Rusia como potencia regional en un mundo que buscaba configurarse bajo un orden multipolar (Prudnikov Romeiko, 2009). En línea con esto, Moscú también comenzó a diversificar sus vínculos externos con actores de distintas latitudes como China, India e Irán entre los más importantes. No obstante, esta mirada de tono más realista y pragmática sobre el juego internacional fue avanzando muy lenta y cautamente porque Estados Unidos continuaba siendo el interlocutor más relevante y obligado en función de la frágil situación socio-económica rusa. De este modo, Moscú adoptó una Doctrina de Seguridad Nacional focalizada en la soberanía y la multipolaridad y una Doctrina Militar que señalaba a los avances de la OTAN como una amenaza pero continuó nutriendo su vínculo institucional-formal, incluso, pese a rechazar su ampliación. En simultáneo, estrechó e institucionalizó las relaciones con China en torno a un discurso político-diplomático compartido en temas de seguridad internacional; patrocinó los Acuerdos de Dayton, participó de la implementación de la paz en Bosnia y bloqueó en el Consejo de Seguridad de NU la posibilidad de una intervención armada en Kosovo; se opuso a mantener aislado al gobierno de Irak y a los bombardeos de 1998; incrementó su participación en las operaciones de paz de UN en Angola, Sierra Leona y la República Centroafricana y comenzó a retomar la venta de armas en el continente.

Asimismo, por otro lado, los problemas de liquidez continuaron y se agravaron, las prácticas oligopólicas y los depósitos en el extranjero se consolidaron atentando contra la inversión productiva y los pocos beneficios de la economía de mercado no pudieron ser redistribuidos debido a la ausencia de un sistema tributario sólido. El Estado recurrió sistemáticamente al endeudamiento para cubrir sus necesidades financieras y la agudización de la crisis hizo eclosión en 1998 con la devaluación del rublo del 70% y el estallido de la inflación (El Confidencial, 17 de diciembre de 2014).

Para 1999, Rusia se encontraba atravesada por una crisis económica y social profunda que hacía tambalear la institucionalidad política con la permanente designación y salida de jefes de gobierno por parte de B. Yeltsin. Vladimir Putin fue el sexto en algo más de un año. Su elección como presidente

en el año 2000 significó el inicio de un proceso de reformas políticas y económicas que se conjugó con la continuidad de la implementación de la Doctrina Primakov pero aplicada de modo más intensivo y pragmático (Sánchez Ramírez, 2010).

El tránsito por la década del noventa, dejó huellas imborrables en la memoria colectiva rusa que hicieron emerger las fuerzas profundas de un pueblo que otrora fue imperio, superpotencia y que comenzaría a reclamar cada vez con mayor vehemencia su lugar en el sistema de estados como potencia regional en un contexto de reconfiguración del esquema de poder global. Partiendo de la premisa de que "Un orden mundial unipolar es inaceptable. El mundo debe basarse en la multipolaridad, en la cooperación entre grandes centros de poder, en lugar de la dominación de uno solo" (Primakov, 1996), el gobierno de Putin llevaría a su máxima expresión la idea de que Rusia debía integrarse al sistema internacional, "pero en igualdad de condiciones, sin aceptar un papel subordinado" (Primakov, 2000). Con el discurrir de la primera década del siglo XXI, se profundizaría la grieta instaurada con Estados Unidos, Europa occidental y su modo de gestionar la agenda de seguridad internacional en la inmediata posguerra y, justo en medio, las oportunidades de un vínculo que se fortalecía a partir de un reclamo compartido. Rusia y China reclamarían su lugar en el esquema de poder emergente.

## **2. Rusia y China: diálogo político y cooperación que contribuye con la reconfiguración del esquema de poder**

Como se anticipó, las vivencias de Rusia durante los años noventa determinaron su modo de insertarse internacionalmente en el siglo XXI y esto abrió una grieta con respecto a Occidente pese a la cercanía histórica, cultural y civilizacional, al tiempo que permitió desarrollar y fortalecer una relación con China que, a su vez, retroalimentaría dicha grieta y con ella el proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial.

En lo que respecta al ámbito de la seguridad internacional, hay que considerar que los primeros años del nuevo siglo trajeron consigo un conjunto de eventos que incrementó el recelo ruso hacia Occidente y especialmente con relación a Estados Unidos. El resurgimiento del proyecto del escudo antimisiles que implicó el abandono del acuerdo ABM, el incumplimiento del START II y los preacuerdos militares con República Checa y Polonia; la aplicación de la doctrina de guerra preventiva en Irak; las sucesivas ampliaciones de la OTAN hacia el Este y, particularmente, el respaldo a las postulaciones de Georgia y Ucrania son los ejemplos más contundentes. Luego sobrevino la intervención de Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich, la suspensión rusa del Tratado de Armas Convencionales en Europa y la decisión de avanzar militarmente sobre Georgia. Esto implicó un punto de quiebre, subsanado temporal y superficialmente por la política norteamericana de Reset, durante el gobierno

de Obama, que habilitó la construcción de una posición de fuerza por parte de Moscú en un mundo marcado, desde su óptica, muy negativamente por la intervención en Libia en 2011, el traspaso del proyecto del escudo antimisiles a la órbita de la OTAN y en los intentos por aplicar la norma de Responsabilidad de Proteger (RtoP) en el conflicto interno sirio desde 2013. Finalmente, la grieta con Occidente se tornó insalvable cuando el Kremlin, en el contexto de conflictividad interna de Ucrania, anexó Crimea en 2014 e inició su participación solapada en los combates de la región del Donbass. Asimismo, dicha brecha fue alimentada por la intervención de Moscú en el conflicto en Siria, el retiro de Estados Unidos del Tratado INF, el incremento de la venta de armas, los acuerdos militares y la presencia mercenaria rusa en diversos estados africanos, el refuerzo de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) liderado por Rusia y su intervención en Kazajistán y el fortalecimiento de las capacidades e infraestructura militar en el Ártico.

Este declive progresivo y acelerado en el vínculo con Occidente y Estados Unidos va cambiando el objetivo de la política exterior rusa que discurre siempre en concordancia con las premisas de la Doctrina Primakov. La persecución de una posición de prestigio hasta 2007 dio paso a la construcción de una posición de fuerza que, luego de la anexión de Crimea en 2014, decantó en la afirmación de un esquema multipolar de poder para el sistema de estados (Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, 2013). Asimismo, y al compás de dicho proceso la cercanía con China se tornó cada vez más evidente y pertinente, al punto de volverse imprescindible, como se verá más adelante.

Cabe recordar que durante el segundo gobierno de Yeltsin, en el marco del multivectorialismo incipiente, Beijing cumplió un papel fundamental como base de la política asiática rusa. El vínculo se ancló en una narrativa compartida sobre la condición multipolar de la estructura del sistema internacional, su incongruencia con la permanencia inalterada del esquema institucional y de reglas del Orden Liberal Occidental de pos segunda guerra mundial, la crítica al unipolarismo norteamericano y el avance de la OTAN por fuera de su ámbito geográfico natural y el distanciamiento de la agenda de derechos humanos y democracia, percibida como contraria al principio de no interferir en los asuntos domésticos de terceros estados (Calderón, 2024). De este modo, China y Rusia estuvieron de un mismo lado frente al bombardeo de Kosovo y de la embajada china en Belgrado y de la ampliación de la OTAN. Asimismo desde 1992 establecieron una Comisión Conjunta Intergubernamental de Cooperación Militar que anualmente convocó a los Ministros de Defensa para analizar la percepción de amenazas, acordar la compra-venta de armas, la colaboración entre las industrias de defensa y decidir las actividades e intercambios a realizar.

Con la llegada del nuevo siglo, el vínculo se comenzó a reforzar en función de las crecientes compras chinas de energéticos rusos. Incluso, Beijing se volvió una contraparte estratégica en función del deterioro de la situación

económica de Moscú enlazada al impacto de los paquetes de sanciones occidentales a razón de la anexión de Crimea. Este estado de cosas se sostiene al momento de escribir estas líneas y, con respecto a ello, cabe recordar que Putin nunca pudo responder cabalmente a los problemas estructurales de una economía totalmente dependiente del sector energético, diversificando el tejido productivo (Gutiérrez del Cid, 2013). Por eso, el incremento de las ventas de energéticos a China fue central para Rusia, firmándose distintos acuerdos que garantizarían a futuro la seguridad energética del gigante asiático y consolidando al Kremlin como su proveedor principal (Reuters, 20 de enero de 2025).

Específicamente con relación a la dimensión estratégico-militar, la relación se tornó más densa de manera progresiva y continua a partir del rol central que tuvo Moscú como proveedor de sistemas de armas. De este modo, Beijing modernizó las capacidades de sus fuerzas armadas y luego, alrededor de 2013, empezó a erigir su propia industria de defensa con capacidad incluso de exportación hacia los países asiáticos (Calderón, 2022).

Entre los datos más relevantes se pueden mencionar que Rusia le vendió a China sus sistemas de armas avanzados como los aviones de combate Sukhoi Su-27 y Su-30, aviones A-50 Beriev AWACS, buques de superficie, misiles anti-buque, submarinos convencionales, sistemas de defensa antiaérea S-300 y tecnología para fabricar cabezas nucleares múltiples MIRV. Entre 1998 y 2006 el material militar vendido a Beijing representó el 44,5% del total y, luego, a partir de 2007 el porcentaje comenzó a descender a medida que Beijing iba completando la sustitución de su material obsoleto y su industria militar empezaba a cubrir sus necesidades (SIPRI, 2025b). En línea con esto se propició también la transferencia de tecnología y la realización de diversos proyectos comunes como un helicóptero pesado de nueva generación. Con respecto a este punto en particular, el inicio de las sanciones económicas de Estados Unidos y la Unión Europea (UE) por la anexión de Crimea hicieron que Moscú tenga que aceptar una mayor colaboración tecnológica con la industria militar china y relaje su posición restrictiva con respecto a las exportaciones de armamento avanzado (Campos Robles, 2018). Asimismo, los contactos militares se realizan al más alto nivel y se puede mencionar como instancia de diálogo formal e institucionalizada el Diálogo China-Rusia para la Seguridad del Noreste de Asia, que desde 2015 aborda los asuntos urgentes y contingencias que puedan surgir según las circunstancias geopolíticas regionales.

Por otro lado, también comenzaron a desarrollarse ejercicios militares combinados institucionalizados, programados y regulares, así como intercambios de personal militar. Estas instancias le hablan a la comunidad de estados acerca de la cercanía estratégica de estos países que, incluso, sortean las dificultades propias de la barrera idiomática mediante el empleo de sistemas de armas similares y, en algunos casos iguales, logrando demostrar su capacidad para conducir una guerra convencional moderna y su vocación por cooperación para



asegurar la estabilidad de la región en la cual se insertan. En este sentido, el primer ejercicio combinado entre Beijing y Moscú fue en 2003 y desde entonces se realizan con regularidad bajo diferentes formatos que van desde ejercicios de puestos de mando hasta otros de gran envergadura con despliegue de fuerzas en el terreno. Todos tienen como propósitos generales mejorar la interoperabilidad de las fuerzas armadas y coordinar tácticas, técnicas y procedimientos (Gobierno de China, 2018). Por otro lado, en 2005 tuvo lugar la operación antiterrorista y de prevención de conflictos *Peace Mission*, con un empleo masivo de fuerzas y equipos terrestres, navales y aéreos, la misma que, desde 2007, se convirtió en un ejercicio multilateral realizado bianualmente por la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) para adiestrar a las fuerzas bajo una estructura de mando y control única (Gobierno de China, 2018).

Finalmente, y con relación a la OCS, su sola creación hizo que el vínculo bilateral diese un paso al frente en una arena internacional que prontamente empezaría a debatir la emergencia y reemergencia de potencias con aspiraciones a un rol activo en la gobernanza global. Más aún, luego de que Estados Unidos catalogara a Moscú y Beijing como competidores estratégicos y poderes revisionistas (Depto. de Defensa de Estados Unidos, 2017). Ambos estados, de alguna manera, tuvieron una coyuntura política propicia para reforzar su asociación y su posicionamiento en contra del formato del mundo unipolar y la OCS fue el espacio elegido para ello. Recuérdese que la Declaración de los 5 de Shanghái, pese a no establecer una alianza militar, recogió los principios que consolidan a la organización como un mecanismo para sortear la intromisión de Occidente y de la OTAN en los conflictos regionales. De hecho, en la declaración de la 19ª reunión de Jefes de Gobierno realizada en 2020, en la que se asumió el compromiso de ampliar la cooperación en materia de defensa y seguridad, se criticó el despliegue del sistemas de defensa antimisiles entendido como una política que dañaba la seguridad global y generaba inestabilidad, considerándose inaceptables los intentos de otros estados para garantizar su seguridad al precio de la de los demás y rechazándose la injerencia en los asuntos domésticos con el pretexto de combatir el terrorismo y extremismo. En línea con esto, además, se observa como China dejaba por ese entonces en claro su intención de participar en la gobernanza de la agenda global relativa a los asuntos de seguridad plasmada en su documento Defensa Nacional en la Nueva Era (Depto. de Seguridad Nacional, 2019). Así las cosas, Xi Jinping (23 de junio de 2022) afirmaba que la organización se había convertido en una fuerza importante para garantizar la seguridad regional y que dado que el mundo estaba experimentando cambios acelerados, incertidumbres y transformaciones, bajo esas circunstancias, la OCS era una fuerza constructiva de relevancia en los asuntos internacionales y regionales y por ello debía reforzar su cooperación. En este contexto y en el marco de la continuidad de la guerra entre Rusia y Ucrania, Moscú buscó reforzar la OCS como espacio de diálogo



político y cooperación en seguridad internacional y de hecho, en 2023 institucionalizó la Reunión anual de Ministros de Defensa.

Por último, resulta necesario aclarar que más allá de la existencia de un vínculo de dialogo, cooperativo, y de coincidencias políticas entre Moscú y Beijing, ello no supone la ausencia de roces que, en un futuro, pueden incluso traducirse en situaciones de competencia entre ambas potencias debido a la colisión de sus intereses estratégicos en escenarios específicos. En este sentido, no hay que perder de vista la circunstancia de que, más allá de que ambos actores se hayan erigido en polos de poder, es China el actor que avanza y se proyecta a escala global y de modo sistemático en todos los ámbitos de la agenda internacional. Rusia, por su parte, se mantiene como una potencia de alcance regional que, además, conserva una presencia puntual en ciertos escenarios más lejanos en función de relaciones históricas y capacidades específicas ligadas al poder duro y al sector energético. Por tanto, la proyección de poder y el avance propio de una potencia como China tiene amplias probabilidades de colisionar con los intereses estratégicos de otras potencias en sus zonas de influencia natural o más vital como el caso de Rusia en la región del Ártico y Asia Central (Calderón, 2022).

Consecuentemente con el recorrido detallado, queda claro que la relación entre Rusia y China se fortalece progresiva y aceleradamente en un contexto internacional propicio, marcado por el distanciamiento de Moscú con respecto a Occidente en función del avance de este último y, esencialmente de la OTAN, en la dimensión estratégico-militar de las relaciones internacionales. Este estado de cosas ocurre en sintonía con el devenir del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial que, por un lado, catapulta a China como gran potencia, competidor estratégico y directo de Estados Unidos en todos los ámbitos de la arena internacional y, por el otro, como se verá a continuación, impulsa a Rusia como polo de poder en función de su gestión de la guerra en Ucrania.

### **3. Guerra en Ucrania: crisis de la gobernanza y confirmación de Rusia como polo de poder**

La decisión del Kremlin de avanzar militarmente sobre Ucrania en 2022, por un lado, dejó al descubierto la situación terminal en que se encontraba la gobernanza global basada en reglas liberales y plasmadas en la institucionalidad del Consejo de Seguridad de UN. Este escenario bélico de extrema complejidad muestra con máxima contundencia la imposibilidad de acción del Consejo frente a un evento de impacto geopolítico mundial y con potencial de destrucción masiva. Por otro lado, tal decisión evidenció el comienzo de un momento diferente en el desarrollo de la política exterior de Putin, llevando las premisas de la Doctrina Primakov a otro nivel, y propiciando el reposicionamiento de Rusia como polo de poder en función de su gestión del

escenario bélico (Calderón, 2024). Ambas situaciones estuvieron en consonancia y contribuyen con el discurrir del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial.

En lo que se refiere al primer asunto, la fragilidad de las capacidades de gobernanza de UN no es algo nuevo. Desde los años noventa fue configurándose un proceso de complejización de la lógica de conflictividad que dificultó el abordaje de los escenarios de violencia y de la agenda de seguridad en general. Por un lado, se fortaleció y expandió una noción de enemigo más difusa, de alcance transnacional y enlazada a factores no militares, que no sólo alcanza un mayor grado de exposición y visibilidad internacional sino que además ganó potencia en un mundo marcado por la globalización financiera, tecnológica y comunicacional. Por otro lado, se multiplicaron los conflictos intraestatales en los países periféricos, vinculados con problemáticas étnicas, religiosas, o ligadas a institucionalidades frágiles. No obstante, también es cierto que UN llevó adelante un proceso de reconfiguración y *aggiornamento* de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz para adecuarlas a la naturaleza y características de los nuevos desafíos con resultados que, al menos, han evitado la profundización de ciertos escenarios de violencia y en algunos casos le han puesto un punto final. En línea con esto, además, en 2005 se consensuó la norma conocida como RtoP que permitió intervenir en diferentes situaciones de conflicto. Así también, la comunidad internacional ha avanzado en el tratamiento de diferentes amenazas no tradicionales, especialmente el terrorismo internacional y el crimen transnacional organizado, alcanzando un entramado de acuerdos entre los estados que denotan la consciencia acerca del abordaje cooperativo que estas problemáticas deben tener.

Con este estado de cosas como telón de fondo, durante la primera década del siglo XXI se adicionaron algunos eventos encabezados por las grandes potencias, tradicionales y nuevas, que comenzaron a evidenciar la dificultad de mantener en un nivel medianamente bajo la incertidumbre propia de un sistema internacional cuya naturaleza seguía siendo anárquica. Estados Unidos invadió Irak, tiempo después Rusia avanzó sobre Georgia. China, por su parte, comenzó a tener una presencia en el espacio marítimo cada vez más controversial y generadora de roces con distintos actores estatales. Luego, en 2011, sobrevino la decisión del Consejo de Seguridad de intervenir en Libia bajo la norma RtoP, posible gracias a la abstención de Rusia y China. Sin embargo, su ejecución develó sin ambages el uso de las reglas del orden en función de los intereses individuales de las potencias tradicionales. La búsqueda del interés particular por sobre el bien común global definitivamente no era una situación novedosa pero su ocurrencia con respecto a un escenario de conflicto en torno al cual se había alcanzado un acuerdo entre las máximas potencias, sentó un precedente con respecto a las chances de abordar escenarios similares, como ocurrió con el conflicto interno de Siria desatado en 2013 y el bloqueo constante de Moscú y

Beijing frente a los intentos de desplegar intervenciones humanitarias en el marco del Consejo. Asimismo, la anexión de Crimea por parte de Moscú también significó un hito importante en tanto implicó una modificación fronteriza y, además, en un estado de relevancia estratégica como Ucrania. También se puede apuntar la avanzada de China sobre el Mar Meridional y sus controvertidos enclaves que generan rispideces con diferentes estados, el abandono de Estados Unidos del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio en 2019, la crisis en Afganistán y la retirada norteamericana, el avance del programa nuclear de Corea del Norte y, los ciberataques a infraestructuras críticas.

En suma, la vigencia de la conflictividad interestatal y la violencia como instrumento validan sus credenciales en un mundo en el que la figura del Estado y sus intereses estratégicos continúa siendo central. En función de esto y del avance del proceso de reconfiguración en el esquema de poder mundial, se fueron degradando las condiciones efectivas para que la gobernanza de la agenda de seguridad internacional pudiese tener lugar. En este sentido, tuvieron un rol fundamental las decisiones políticas y los movimientos estratégicos de las grandes potencias, tradicionales y nuevas, que responden a las necesidades de alineamiento y realineamiento bajo la égida de la competencia inter-hegemónica entre Estados Unidos y China. Esto explica, por ejemplo que entre las potencias tradicionales renaciese el QUAD, (alianza entre Estados Unidos, India, Australia y Japón), se firmase en 2021 el AUKUS (entre Australia, Estados Unidos y Reino Unido) y surgiesen políticas como la del diamante de seguridad de Japón. También así que entre las potencias nuevas se observe una tolerancia más menguada con respecto a los criterios que rigen de facto la gobernanza, acompañada de un discurso más abiertamente disruptivo con los términos liberales del orden internacional. Esto, además, facilitó e incentivó el diálogo político sobre los temas de seguridad internacional como aconteció en BRICS con el surgimiento de una agenda embrionaria y en la OCS que, a partir de la tracción ejercida por el binomio Moscú-Beijing, fortaleció sus lazos cooperativos concretando, como ya se mencionó, múltiples y diversos ejercicios militares y avances en el abordaje de amenazas como el terrorismo y los desafíos ligados al ciberespacio.

En función de este estado de cosas, la irrupción de la avanzada sobre el territorio ucraniano en 2022 y el inicio de una guerra implicó que la fragilidad de las capacidades de gobernanza de UN se transforme en su clara, absoluta y definitiva incapacidad. Independientemente de las modificaciones que puedan acontecer en el mapa de Europa producto de la declaración de independencia proclamada por Donesk y Luansk y su correspondiente anexión a Rusia, la estabilidad estratégico-militar se encuentra comprometida. Primeramente se destaca la escalada diplomática que implica el endurecimiento de la retórica política hacia Rusia y su dirigencia, asentada en los documentos oficiales que conceptualizan a Moscú como la máxima amenaza para su seguridad (Consejo de la UE, 2022; Office of the Director of National Intelligence, 25 de marzo de

2025). También, los aumentos en los presupuestos de defensa europeos, los movimientos tácticos realizados por las fuerzas armadas occidentales y la OTAN, junto a la ampliación de esta última a Finlandia y Suecia (SIPRI, 2025a), la pérdida de vigencia de los acuerdos de control de armas y la incertidumbre relativa a la amenaza nuclear. Por último, cabe considerar el impacto que tiene sobre el discurrir de ciertos escenarios la circunstancia de que buena parte de la tensión y atención de las potencias se centre en la guerra en Ucrania. Piénsese, por ejemplo en el caso de Gaza y la situación de violencia extrema desatada con la intervención de Israel, o bien en las advertencias sobre un posible desarrollo conflictivo en el corto plazo que puede tener el vínculo entre China y Taiwán.

Pasando al segundo punto y poniendo el foco de atención nuevamente en Rusia, la coyuntura bélica inaugurada el 24 de febrero de 2022 fue congruente con el discurrir de los entonces 22 años que llevaba Putin en el poder y su estrategia de inserción internacional enfocada en devolverle a Moscú el lugar que le corresponde en el sistema de estados en función de sus recursos, capacidades e historia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, 2000). Esto conllevó, desde siempre, la reconstrucción de su liderazgo regional y, por defecto, la rotunda oposición a la intromisión de Occidente en su extranjero cercano. Por tanto, desarticular los acercamientos entre la OTAN y Kiev acontecidos luego del escenario inaugurado por la revuelta de Maidan en 2013, se transformó en un objetivo político estratégico para Moscú, vital y prioritario. No obstante, el inicio de la guerra se puede asociar al comienzo de un momento distinto en la política exterior de Putin que lleva las premisas de la Doctrina Primakov a otro nivel. Rusia, en el marco de su afirmación de un esquema multipolar de poder y de la confirmación de su voluntad de que se respete y considere su mirada sobre la seguridad internacional y sus necesidades de defensa, se erige como protagonista dentro de la dimensión estratégico-militar de las relaciones internacionales y este reposicionamiento se confirma a partir de su gestión del escenario instaurado a partir de la guerra. La misma puede ser rastreada a través del acompañamiento político-diplomático que se logra de otros estados en un contexto de aislamiento internacional por parte de Occidente, también observando el entramado de relaciones económicas que contribuyen a sostener la economía en tiempos de guerra y sanciones y, por último, es importante revisar el desempeño ruso en el teatro de operaciones<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cabe aclarar que en este capítulo las variables relativas al acompañamiento político-diplomático, el entramado de relaciones económicas y el desempeño ruso en el teatro de operaciones, son trabajadas de manera representativa a través de la selección de los datos más significativos a modo orientativo pero sin un objetivo de exhaustividad. Asimismo, con relación específicamente a las cifras y tendencias de la economía es necesario indicar que las mismas se refieren hasta inicios de 2025 y su variación está sujeta a las dinámicas comerciales y geopolíticas.

Con respecto al primer punto, considerando el repaso realizado en los apartados anteriores, está claro que el vínculo con China es primordial y estratégico para “crear un sistema mundial más justo y equilibrado” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, 2021) y esta relación se ha tornado densa y sólida a lo largo de las últimas dos décadas. En este contexto, frente al inicio de la confrontación bélica, Beijing sin abandonar su histórica defensa del principio de integridad territorial, inauguró una retórica más contundente sobre la posición de su socio y el respeto que merecen sus legítimas preocupaciones de seguridad. Asimismo, con India, destinataria de una atención rusa renovada desde la llegada de Putin a la presidencia, también se ha cultivado un vínculo de cooperación en ámbitos distintos y estratégicos con miras por parte de ambos actores de equilibrar sus relaciones con Occidente y con Beijing respectivamente. En ambos casos, China e India, con sus abstenciones en los foros internacionales y el estrechamiento de sus relaciones dentro de la OCS como espacio de cooperación y del grupo BRICS como mesa de diálogo político que nuclea a las principales potencias no occidentales, le facilitan a Moscú ejercer lo que considera su derecho a sentirse seguro en un contexto amenazante.

En este sentido, por un lado y como ya se señaló, la OCS, con un posicionamiento abiertamente opuesto a la expansión territorial de Occidente y la OTAN, ha avanzado en una agenda específica de acuerdos sobre cuestiones de seguridad internacional en lo vinculado al terrorismo y a los desafíos que se desprenden del ciberespacio y esto, además, se materializa en las ejercitaciones militares combinadas.

Por otro lado, el bloque BRICS ha acompañando desde lo político-diplomático la postura del Kremlin mediante el silencio frente a las críticas de Occidente o con la negativa a imponer sanciones económicas a Moscú y esto lo convierte en un espacio de relevancia. A decir de Putin el bloque “juega un papel crucial en la construcción de un orden mundial verdaderamente multipolar” (2022). Incluso, con respecto al proceso de ampliación del bloque de 2024, aseveró que “con la incorporación de nuevos países, reforzamos nuestra capacidad de influencia en el mundo” (2023). Aquí hay que tener en cuenta que BRICS como espacio de diálogo crítico ha desarrollado una agenda embrionaria sobre el abordaje de la seguridad internacional y que estados como Brasil, India y Sudáfrica tienen un amplio recorrido previo en sus discursos políticos que refuerza la narrativa vinculada al multipolarismo, los dobles estándares y el desfasaje entre los criterios que rigen el orden internacional y la estructura de poder que se configura en el siglo XXI. En este sentido, cobran relevancia las palabras del presidente sudafricano Ramaphosa que, frente al estallido de la guerra en Kiev, advirtió que podría haberse evitado si la OTAN hubiera “prestado atención a las advertencias” rusas sobre la posibilidad de incorporar como miembro a Ucrania (Ferreira, 17 de marzo de 2022).



Por último, dentro del Sur Global, son muchos los estados que han mantenido los canales de comunicación con Moscú siempre abiertos, sin indagar en la legitimidad de su reclamo ni subestimar la determinación ni las capacidades del Kremlin. En el caso de los países africanos, se observa que frente a las principales resoluciones de la Asamblea General de UN condenatorias del accionar ruso (rechazo a la agresión, suspensión del Consejo de Derechos Humanos, condena a anexiones, primer y tercer aniversario de la guerra iniciada en 2022), su comportamiento ha estado marcado por las abstenciones, ausencias estratégicas incluso los votos en contra. De hecho, de los 54 estados africanos, sólo 11 han votado de manera consistente y constante en contra de Rusia (UN Digital Library, 2025) y si bien los motivos son variopintos, como se verá más adelante, la retórica sobre la lucha en contra de Occidente y el neocolonialismo continúa teniendo cierta presencia y relevancia. América Latina, por su parte, si bien ha tenido un comportamiento de condena para con la avanzada militar rusa exceptuando los casos de Venezuela, Nicaragua y Cuba, en líneas generales y excluyendo a los países en los que se ha producido un giro a la derecha como Argentina desde 2023 y Ecuador a partir de 2021 se ha desarrollado una retórica cauta para no involucrarse de manera directa ni indirecta en un conflicto que es ajeno y muy complejo en cuanto a sus alcances reales. Este posicionamiento resulta relevante si se consideran las presiones que conlleva el hecho de que la región desde una perspectiva geopolítica es la zona de influencia más próxima de Estados Unidos.

Pasando al entramado de relaciones económicas que contribuyen a sostener la economía en tiempos de guerra, cabe aclarar que su puesta en valor no significa dejar de entender que, en términos generales, la decisión de priorizar el gasto militar por sobre otras áreas así como la de reconvertir la economía en función de sostener el esfuerzo bélico, tiene efectos negativos que con el tiempo se han comenzado a manifestar. No obstante, e independientemente de ello, se observa que tal entramado se encuentra encabezado por el acompañamiento de China e India que no sólo han continuado sus relaciones comerciales con Rusia sino que las han profundizado.

China incrementó sus compras de petróleo y gas ruso aprovechando los desvíos de flujos hacia Europa por las sanciones como los descuentos extraordinarios promovidos por el Kremlin, que se convirtió en el principal proveedor de energéticos de Beijing (Banco Mundial, 2025). Asimismo, continúa siendo uno de los principales importadores de armas desde Moscú durante 2020-2024 (SIPRI, 2025a) y, a su vez, le provee un flujo muy relevante de componentes críticos para sus sistemas de armas que representa el 40% de las importaciones rusas (Bednyakov/Pool, 7 de junio de 2025). En cuanto a India, el crecimiento de las compras de energéticos rusos (petróleo, carbón y gas) y los precios pagados por ellos ha sido exponencial desde 2022. Más del 20% de las exportaciones de crudo de Moscú fue comprado por Nueva Delhi



durante el período de guerra (Chodhary, 22 de agosto de 2025) y el refinador Reliance Industries aumentó su dependencia de un 3% en 2021 con respecto al crudo ruso a un 50% en 2025 (Bahree, 22 de agosto de 2025). Asimismo, Rusia se convirtió en el primer proveedor de fertilizantes de India entre 2022 y 2023 (The Hindu, 12 de septiembre de 2023) que, además, es el segundo importador de armas, equipos y sistemas rusos entre 2020 y 2024, incluso pese a que los pedidos nuevos y planificados desde Nueva Delhi de armas importantes tienen como destinatarios a proveedores occidentales (Singh, 11 de marzo de 2025).

Por otra parte, Moscú ha construido importantes vínculos con la mayoría de los países de África ligados a la venta de armas que, entre 2020 y 2024, representan el 12% del total de las exportaciones rusas, además de la provisión de entrenamiento militar y los acuerdos en el área de Defensa (SIPRI, 2025a). También ha logrado instalar una situación de dependencia alimentaria que, en términos generales, se ha vuelto estructural en varios casos nacionales puntuales (Moss, 17 de julio de 2025). Téngase en cuenta por ejemplo que, en el caso del trigo, las exportaciones rusas representan un tercio de las compras africanas y que Moscú alcanzó una posición dominante en el continente con relación a la provisión de fertilizantes posicionándolo mejor aún en la cadena de suministro agrícola (FAO, 2022).

Pero independientemente de los vínculos comerciales con estos actores que, a sabiendas, sostienen la economía de guerra de Rusia, hay que considerar también datos como que la UE continúa siendo el comprador más importante de gas ruso con Alemania, Francia y Bélgica a la cabeza de las importaciones o que Hungría, Eslovaquia y República Checa continúan comprando cantidades significativas de petróleo crudo ruso (SIPRI, 2025b). Asimismo que, Turquía como importadora de petróleo y gas ruso por una cifra que gira en torno al 86% de sus compras totales, ha reexportado por miles de millones estos productos principalmente a Grecia, Países Bajos, Italia, España y Rumanía aprovechando las lagunas legales relativas a la mezcla del producto en las terminales de almacenamiento y exportación (Swissinfo, 15 de mayo de 2024). Incluso esta situación se replica de alguna manera en lo que respecta a la producción rusa de misiles, drones y vehículos blindados que, además del hecho de que empresas como Roscosmos y Rosatom están exentas de las sanciones de Estados Unidos y Europa, se sirve de un flujo constante de componentes y tecnologías de doble uso procedente de países occidentales a través de empresas ficticias y desvió de importaciones realizados por China, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y varios estados postsoviéticos (SIPRI, 2025b).

Finalmente, también es importante mencionar que el contexto de sanciones económicas, comerciales y financieras extendido desde 2014, ha sido sorteado por parte de Rusia a través de la implementación de un conjunto de herramientas dirigidas a lograr autonomía financiera y reducir la

vulnerabilidad de Moscú (SIPRI, 2025b). Entre ellas se destacan el Sistema de Transferencia de Mensajes Financieros (SPFS, por sus siglas en inglés), que se direcciona a sustituir parcialmente al sistema SWIFT ya que opera como una red rusa de compensación y mensajería financiera que permite la continuidad de las transacciones internacionales. La tarjeta de crédito nacional Mir, por su parte, ayuda a sortear las restricciones internacionales sobre las tarjetas de crédito extranjeras en territorio del Kremlin. Por último, en sintonía con la búsqueda por desdolarizar las relaciones comerciales y promover su estabilidad en el caso de los socios estratégicos, se concretan acuerdos bilaterales que promueven el uso del rublo y del yuan en el comercio internacional. También, aunque en menor medida, se recurre a las criptomonedas para ejecutar pagos internacionales (SIPRI, 2025b).

Por último, partiendo de los objetivos declarados por el Kremlin como “norte” que guían su operación militar especial, a saber, impedir que Ucrania se incorpore a la OTAN, desnazificar y desmilitarizar al país, y obtener un control total sobre las regiones ocupadas, se puede revisar el desempeño de Moscú en el teatro de operaciones a través de distintos indicadores. Uno de ellos es el control territorial alcanzado y con respecto a esto basta con observar la evolución de la presencia rusa en Ucrania desde la invasión para constatar que la misma es efectiva y sostenida en el tiempo en las regiones de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia (Europa Press; 17 de febrero de 2025). Otro es el flujo de tropa que se ha mostrado estable y con posibilidades de articulación, por ejemplo, con los recursos enviados por Corea del Norte o el empleo de mercenarios (Vorobyov, 25 de agosto de 2025; Doombos, 12 de abril de 2025).

También hay que considerar la capacidad de adaptación y mejora que la maquinaria de guerra rusa ha demostrado desarrollar con el transcurrir de los enfrentamientos, dando cuenta de su tránsito por ciclos constantes de aprendizaje (Defense.info, 22 de junio de 2025). Luego de un inicio complicado en el campo de batalla, el empleo de los diferentes sistemas de armas fue adecuándose a la envergadura de los objetivos y reduciendo el tiempo de ejecución de los ataques en función tanto de la modernización de los sistemas de mando y control como de la incorporación masiva de drones que, junto a las unidades de reconocimiento y al uso de computadoras portátiles Strelets, permitieron una mejora sensible en la recopilación de información de inteligencia y pasar de realizar bombardeos masivos y a destiempo, a ataques de precisión (Business Insider, 2025). Flexibilidad táctica y ajuste en el enfoque de combate junto a una amplia capacidad de adaptación estratégica enlazada a la reorganización y modernización del mando y control y de la doctrina militar, son los atributos que diferentes analistas y medios occidentales de renombre le reconocen a Rusia con respecto a su actuación en Ucrania (Ryan, 5 de febrero de 2024; Luxmoore y Gordon, 24 de septiembre de 2023; Gunn, 28 de julio de 2025).

Como se pudo observar entonces, la coyuntura inaugurada con la avanzada militar sobre Kiev puso al descubierto la situación terminal de la gobernanza global basada en reglas liberales y propició el reposicionamiento de Rusia como polo de poder en función de su gestión del escenario bélico. Ambas situaciones estuvieron en consonancia y contribuyen con el discurrir del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial.

#### 4. Conclusión

Recapitulando, el tránsito por la década del noventa dejó huellas imborrables en la memoria colectiva de un pueblo que durante el siglo XXI comenzaría a reclamar cada vez con mayor vehemencia su lugar en el sistema de estados como potencia. Esto aconteció en un contexto de reconfiguración del esquema de poder global en el marco del cual, por un lado, se profundizaría la grieta entre Moscú y las potencias tradicionales de Occidente principalmente con respecto a su modo de gestionar la agenda de seguridad internacional y, por el otro, se fortalecían las oportunidades de establecer un vínculo denso con China, actor emblemático del proceso de emergencia de las potencias nuevas de Oriente. Asimismo, la irrupción de la coyuntura bélica en Ucrania que atestigua la crisis terminal de la gobernanza global basada en reglas liberales y la gestión que el Kremlin ha realizado de la misma hasta el momento de escribir estas líneas, terminan por confirmar el rol clave de Rusia como catalizador del proceso de reconfiguración del esquema de poder mundial.

Consecuentemente, los estados continúan inmersos en un proceso de alinearse y/o realinearse con relación a sus pares en un sistema internacional que persiste en su naturaleza incierta y Moscú, como parte de ese juego, despliega vínculos cooperativos, competitivos y conflictivos cuya relevancia e impacto está marcado por sus capacidades, recursos específicos y fuerzas profundas.

#### Referencias bibliográficas

- Bahree, M. (22 de agosto de 2025). Behind India's massive Russian oil imports: Asia's richest man, Al Jazeera, Doha. <https://shre.ink/ta5L>
- Banco Mundial. (2025). *Commodity markets outlook - Abril*. <https://shre.ink/taOz>
- Bednyakov/Pool. (7 de junio de 2025). Militarización de la economía y dependencia de China: la transformación de Rusia tras la invasión a Ucrania. *Infobae*, Buenos Aires. <https://shre.ink/taLr>
- Business Insider. (2025). Loh, M. La OTAN no puede ignorar la cadena de muerte más rápida y peligrosa del ejército ruso, abril. <https://shre.ink/ta7P>
- Calderón, E. (2022). BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional: un primer acercamiento. En Giaccaglia, C. et al. (Eds.), *Soplan*

- nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS?* (pp. 127–143). Rosario: UNR Editora.
- Calderón, E. (2024). La política exterior de Rusia frente a la gobernanza global de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: la participación en BRICS como expresión de la estrategia de inserción. *Revista Mural Internacional*, 15, e83276. <https://doi.org/10.12957/rmi.2024.83276>
- Campos Robles, M. (2018). Cooperación militar Rusia–China. *Análisis GESI*, 42. <https://global-strategy.org/cooperacion>
- Chodhary, S. (22 de agosto de 2025). Más del 20% de las exportaciones de crudo ruso del período de guerra fueron compradas por India, dice CREA. *The Economic Times*. <https://shre.ink/taqT>
- Consejo de la Unión Europea. (2022). *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa*. <https://shre.ink/taqd>
- Departamento de Defensa de Estados Unidos. (2017). *Estrategia de seguridad nacional*. <https://shre.ink/taqp>
- Departamento de Seguridad Nacional de España (2019). *Libro blanco de la República Popular China sobre la defensa nacional en la nueva era*. <https://shre.ink/taqj>
- Defense.info. (22 junio de 2025). Russian learning from Ukrainian drone warfare: A strategic adaptation analysis. <https://goo.su/U34C1>
- Dombos, C. (12 abril de 2025). Russia won't be able to afford troops in Ukraine past 2026 as economy struggles, experts say. *New York Post*. <https://shre.ink/taLS>
- El Confidencial. (17 de diciembre de 2014). 1992, 1998, 2014... ¿Por qué el Banco de Rusia no logra frenar el desplome del rublo?, Madrid. <https://goo.su/pg56g>
- Europa Press. (17 febrero de 2025). Mapa: Estas son las zonas controladas actualmente por Rusia en Ucrania. <https://shre.ink/taLO>
- FAO. (2022). *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine*. <https://shre.ink/taJE>
- Ferreira, E. (17 de marzo de 2022). Ramaphosa condemns war, but not Russia specifically. *Mail&Guardian*. <https://shre.ink/taJZ>
- Fish, M. S. (1994). Russia's road to autocracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 26–40. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/russias-road-to-autocracy/>
- Gobierno de China. (2018). A quick guide to SCO and its military cooperation. <https://shre.ink/taOq>
- Gunn, J. (28 julio de 2025). 'Brutality over precision' — What the Army is learning from Russia in Ukraine." *Task & Purpose*. <https://shre.ink/taAE>
- Gutiérrez del Cid, A. T. (2013). El ascenso de Rusia al grupo BRICS y el regreso de Vladimir Putin. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (97).
- Kobayashi, K. (2017). Whose global governance? Explaining the evolution of

- Russia's approach to global governance, 1945–2016. *Rising Powers Quarterly*, 2(1), 183–209.
- Luxmoore, M., & Gordon, M. R. (24 septiembre de 2023). El ejército ruso aprende de sus errores en Ucrania. *The Wall Street Journal*. <https://shre.ink/taAu>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. (2000). *Concepción de la seguridad nacional de la Federación de Rusia*. Decreto Presidencial N° 24.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. (2013). *El nuevo concepto de la política rusa*. <https://shre.ink/taOs>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. (2021). *Concepto de política exterior de la Federación de Rusia*. <https://shre.ink/taOs>
- Moss, B. (17 de Julio de 2025). Russia's expanding role in Africa's food security. *Agrifocus Africa*. <https://goo.su/uh19w>
- Office of the Director of National Intelligence. (25 de marzo de 2025). *Worldwide threat assessment of the U.S. Intelligence Community* [Testimonio ante el Senado]. U.S. Senate Select Committee on Intelligence.
- Pérez Llana, C. (1998). El regreso de la historia. *La política internacional en la posguerra fría 1989–1997*, pp. 109–137. Buenos Aires: Sudamericana.
- Primakov, Y. (1996). Intervención en el Congreso de Diplomacia de Rusia. Moscú, Rusia. <https://goo.su/UwVP>
- Primakov, Y. (2000). Conferencia en el Instituto de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO). Moscú, Rusia.
- Prudnikov Romeiko, V. (2009). ¿Continuidad o cambios en la política exterior de Rusia? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (103), 79–102. <https://goo.su/d5YoG>
- Putin, V. (2022). "Discurso en la XIV Cumbre Virtual del BRICS." <https://goo.su/GzMsyZ>
- Putin, V. (2023). "Discurso en la XV Cumbre del BRICS." Johannesburgo, Sudáfrica. <https://goo.su/HOpCj>
- Reuters. (20 de enero de 2025). China buys less Russian coal in 2024 despite record imports. <https://shre.ink/taAD>
- Ryan, M. (5 de febrero de 2024). Russia's adaptation advantage: Early in the war, Moscow struggled to shift gears—but now it's outlearning Kyiv. *Foreign Affairs*. <https://goo.su/8FH0Urd>
- Sanahuja, J. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Ed.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017*. Madrid: CEIPAZ.
- Sánchez Ramírez, P. T. (2010). La Federación Rusa y su entorno geopolítico en los nuevos arreglos mundiales de poder. *Estudios Internacionales*, 34(2). <https://goo.su/T4BUFn9>
- SIPRI. (2025a). Trends in international arms transfers, 2024.



<https://shre.ink/ta5I>

SIPRI. (2025b). Financing the Russian war economy. <https://shre.ink/taAP>

Singh, M. (11 de marzo de 2025). Rusia sigue siendo el principal proveedor de armas de la India, según informe del SIPRI. *The New Indian Express*. <https://shre.ink/ta5W>

Swissinfo. (15 de mayo de 2024). Turquía reexporta petróleo ruso a la UE por miles de millones de euros, según estudio, Ginebra. <https://goo.su/k28ydzV>

The Hindu. (12 de septiembre de 2023). Russian sellers said to stop fertiliser discounts to India, New Delhi. <https://shre.ink/taAT>

Tokaltian, J. G. (2024). Vivir en un mundo peligroso. Nueva Sociedad, 313. <https://shre.ink/ta0I>

Vorobyov, N. (25 agosto de 2025). Despite huge manpower losses, how is Russia replenishing its military?, Al Jazeera, Doha. <https://shre.ink/ta5h>

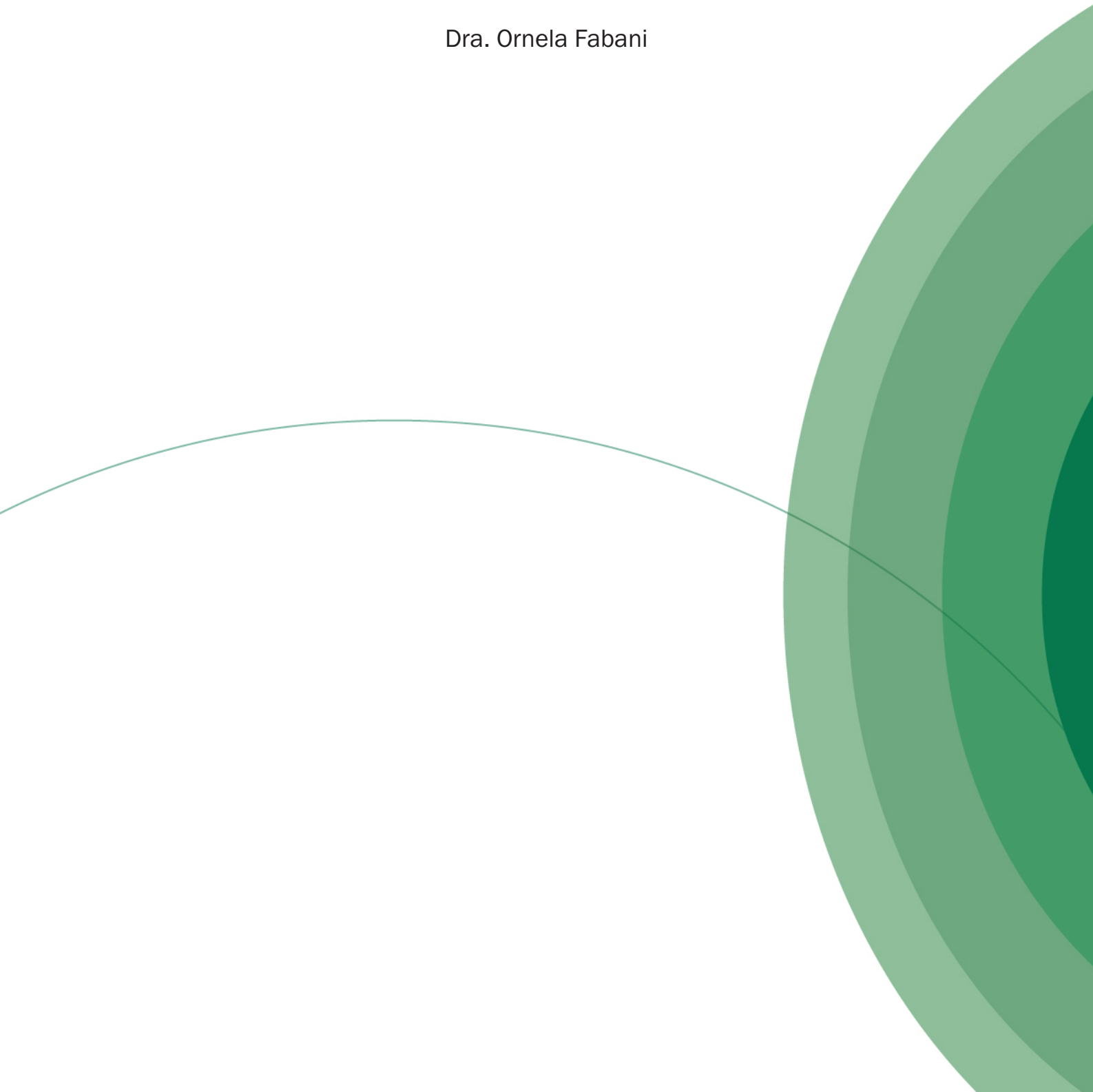
UN Digital Library. (2025). *United Nations Digital Library*. <https://digitallibrary.un.org>

Xi, J. (23 de junio de 2022). *Discurso en la inauguración del Foro Empresarial del BRICS*. <https://shre.ink/taJI>

# CAPÍTULO 6

---

Dra. Ornela Fabani



# Los BRICS frente a la guerra en la Franja de Gaza (octubre de 2023 a octubre de 2025)

## Resumen

El 7 de octubre de 2023, la organización terrorista Hamás llevó adelante un ataque contra el Estado de Israel que se caracterizó por una magnitud y un nivel de sofisticación que, hasta entonces, resultaba impensable. Como correlato, Israel reclamó su derecho a la legítima defensa y dio inicio a una ofensiva sobre la Franja de Gaza que arroja terribles consecuencias humanitarias. Ante el rol que ha ganado BRICS en el escenario internacional, el presente trabajo busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál ha sido el posicionamiento de BRICS frente a la guerra entre Israel y Hamás? El objetivo general de este capítulo reside en analizar el posicionamiento de BRICS frente a la guerra entre Israel y Hamás.

**Palabras claves:** BRICS – Israel – Gaza – intereses

# The BRICS in the Face of the War in the Gaza Strip (October 2023 to October 2025)

## Abstract

On October 7, 2023, the organization Hamas carried out an attack against Israel of unprecedented magnitude and sophistication. In response, Israel invoked its right to self-defense and launched an offensive on the Gaza Strip, which has had severe humanitarian consequences. In this context, and considering the growing influence of BRICS on the international stage, this work seeks to answer the following research question: What has been the position of BRICS regarding the war between Israel and Hamas? The general objective of this chapter is to analyze that position.

**Key words:** BRICS – Israel – Gaza – interests

## Introducción

Hace poco más de dos años, el 7 de octubre de 2023, Hamás llevó adelante un ataque contra el Estado de Israel que se caracterizó por una magnitud y un nivel de sofisticación -al emplear medios aéreos, marítimos y terrestres- que hasta entonces resultaba impensable. Aún más, los servicios de inteligencia tanto israelíes como occidentales demostraron sus falencias al no haber logrado prever, inclusive, frenar este ataque que, por el impacto que suscitó en la propia sociedad israelí, ha sido comparado con los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

Fruto de la acometida de esta organización radical que dejó por saldo alrededor de 1.200 muertes y la toma de unos 250 rehenes, Israel reclamó su derecho a la legítima defensa y dio inicio a una ofensiva, en primer

momento aérea y luego terrestre sobre la Franja de Gaza -enclave que se encuentra bajo control de Hamás desde 2007-, que arroja terribles consecuencias humanitarias.

En efecto, a dos años de su inicio esta guerra se ha cobrado más de 67.000 vidas palestinas (Al-Mughrabi & Farge, 7 de octubre de 2025), mientras una importante proporción de la población gazatí integraría la categoría de muertos, heridos, detenidos o desaparecidos. En este marco, la campaña militar israelí en la Franja ha sido referida como única en el siglo XXI. Ello a partir de que Israel ha llevado a cabo esta guerra a un ritmo y con un nivel de devastación que supera los de cualquier otro conflicto reciente (Kopel, 2025). Tal es así que la destrucción allí reinante ha sido comparada con aquella ocasionada por la bomba atómica lanzada sobre Hiroshima. Como consecuencia, los habitantes del enclave se han visto privados de servicios básicos y suministros vitales. Una situación crítica que no ha hecho más que empeorar a partir de la aplicación de un bloqueo al ingreso de ayuda humanitaria que duró meses y que ha dejado a la población al borde de la muerte por inanición.

Frente a la gravedad de la situación allí vigente la comunidad internacional no ha dejado de bregar por un alto al fuego, aún más, tanto actores regionales como extra regionales han intentado propiciar un acercamiento entre las partes. En este marco, y ante el rol que ha ganado BRICS en el escenario internacional, el presente trabajo busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál ha sido el posicionamiento de BRICS frente a la guerra entre Israel y Hamás? En tal sentido, el objetivo general de este capítulo reside en analizar el posicionamiento BRICS frente a la guerra entre Israel y Hamás, mientras los objetivos específicos giran en torno a: identificar como se ha posicionado BRICS como bloque ante el conflicto, examinar el posicionamiento de cada uno de sus miembros originarios y, analizar los intereses que subyacen a estas posiciones individuales.

En este sentido, Fabani y Paredes Rodríguez (2024) adelantan que el ataque de Hamás sobre Israel no solo pone de manifiesto que Medio Oriente continúa siendo una región convulsa sino también las divergencias entre los miembros de BRICS.

Ahora bien, para comprender el posicionamiento individual de cada uno de los miembros originarios del bloque es necesario atender a que, en algunos casos, existe una cuota de solidaridad internacional con la causa palestina, principio que recuerda la responsabilidad de los estados, entre otros actores, de fortalecer el disfrute de los derechos humanos y la paz. De hecho, esta noción también se asocia con el compromiso de hacer lo posible para asegurar la solución pacífica de las controversias internacionales (Bailliet, 2025).

Sin embargo, en el marco de un sistema internacional anárquico, y

atendiendo a los aportes de la escuela realista de las Relaciones Internacionales, aquello que parece primar son los intereses egoístas de estos actores que buscan proyección internacional y liderazgo, con el objetivo último de maximizar su poder. Ello en una instancia caracterizada por la disputa hegemónica y la búsqueda de propiciar un orden internacional alternativo a aquel liderado por Estados Unidos y fundado en valores occidentales, en el que el poder mundial sea compartido por múltiples estados (Soong, 2025). En virtud de lo expuesto, entre los miembros de BRICS la solidaridad internacional suele, o bien quedar relegada a un segundo plano frente a la búsqueda de la consecución de los propios intereses, o bien ir de la mano con los mismos. Entendiéndose por interés nacional “la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los estados” (Morgenthau, 1993).

Dicho esto, el trabajo se encuentra organizado en seis apartados, introducción y conclusión. El primero de ellos, aborda el posicionamiento del bloque como tal frente al referido conflicto, mientras los apartados subsiguientes ponen el foco en las posiciones individuales de cada uno de los cinco miembros originarios de BRICS -la República Popular China, la Federación Rusa, Brasil, Sudáfrica e India - y en cómo se explican las mismas.

## **1. Gaza en la agenda de los BRICS**

A finales del mes de agosto de 2023 tomó lugar la XV Cumbre de los BRICS, en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica. Dos meses después, y aunque las problemáticas vigentes en la región de Medio Oriente en líneas generales no involucran intereses directos de los países miembros de la organización, el inicio de la guerra en Gaza ameritó la convocatoria de una reunión virtual extraordinaria. Más aún luego de que la atención de BRICS en Medio Oriente se viese reforzada tras la reciente ampliación del bloque. El citado encuentro se consustanció el 22 de noviembre de 2023, a semanas de iniciada la contienda.

En aquel encuentro, que tuvo por finalidad exclusivamente analizar la situación en Gaza, los miembros de este esquema exhortaron a las partes a abrazar una tregua humanitaria, duradera y sostenida que conduzca al cese de las hostilidades. En tal sentido, el documento final reza “Reafirmamos que una solución justa y duradera al conflicto palestino-israelí solo puede conseguirse por medios pacíficos”, y aboga por la creación de dos estados. Asimismo, destaca, “Expresamos nuestra profunda preocupación por la terrible situación humanitaria en los Territorios Palestinos Ocupados<sup>1</sup>” (Página 12, 22 de

<sup>1</sup> Los Territorios Palestinos Ocupados comprenden Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén Este.



noviembre de 2023). Al respecto, los miembros del bloque solicitaron la prestación de ayuda y condenaron todo acto de violencia que tuviese por objetivo, civiles palestinos e israelíes, incluidos los crímenes de guerra y los ataques contra infraestructura civil.

Mientras tanto, la situación en Gaza y el recrudecimiento de los enfrentamientos volvió a ponerse bajo la lupa en la XVI Cumbre de los BRICS en Kazán (2024), Rusia. Allí, el comunicado final del encuentro reiteró “la profunda preocupación por el deterioro de la situación y la crisis humanitaria en el Territorio Palestino Ocupado, en particular por la escalada de violencia sin precedentes en la Franja de Gaza y en Cisjordania como resultado de la ofensiva militar israelí, que ha provocado asesinatos y heridas masivas a civiles, desplazamientos forzados y una destrucción generalizada de infraestructuras civiles” (Declaración BRICS, 2024). A lo que agregó la necesidad de un alto el fuego inmediato, integral y permanente, de la liberación inmediata e incondicional de todos los rehenes y del libre flujo de asistencia humanitaria a la Franja de Gaza.

Luego, en la Cumbre que tomó lugar en Río de Janeiro en junio de 2025, los miembros del bloque exhortaron a “ambas partes a entablar, de buena fe, nuevas negociaciones para lograr un cese del fuego inmediato, permanente e incondicional” instando a “la retirada completa de las fuerzas israelíes de la Franja de Gaza” (Declaración de Río de Janeiro, 6 de julio de 2025).

Ahora bien, cabe destacar que, pese a haberse logrado el acuerdo en pos de la firma de estos documentos, las divergencias entre los miembros originarios del bloque a la hora de posicionarse frente a la guerra se hicieron patentes desde un primer momento. En torno a sus alineamientos, los mismos responden a criterios de solidaridad, a la naturaleza del vínculo que cada uno de estos actores detenta con las partes en la disputa, así como también a sus propios intereses.

Dicho esto, en la reunión extraordinaria de noviembre de 2023, el presidente de Brasil, Luis Inácio Lula Da Silva, defendió “El reconocimiento de un Estado palestino viable, que viva al lado de Israel, con fronteras seguras y mutuamente reconocidas, es la única solución posible” (Página 12, 22 de noviembre de 2023). Mientras su par de la República Popular China, Xi Jinping, manifestó “La causa fundamental de esta crisis es que el derecho a la existencia del pueblo palestino [... ha sido ignorado durante mucho tiempo” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2023). Por su parte, el premier de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, arguyó “El castigo colectivo de los civiles palestinos mediante el uso ilegal de la fuerza por parte de Israel es un crimen de guerra. La negación deliberada de medicinas, combustible, alimentos y agua a los residentes de Gaza equivale a genocidio” (RTVE, 22 de noviembre de 2023). En tanto, el premier ruso, Vladimir Putin, sostuvo que “la muerte de miles de personas, el desplazamiento masivo de civiles y la catástrofe humanitaria

que se ha desatado, son profundamente inquietantes” (De la Cal, 21 de noviembre de 2023). Ahora bien, ya entonces la posición asumida por India se evidenció disonante con respecto a sus socios de BRICS, ello en función de que Nueva Delhi puso el foco no en el sufrimiento palestino sino en la responsabilidad de Hamás por el inicio de la guerra, al sostener “Todos somos conscientes de que la crisis inmediata fue desencadenada por el ataque terrorista del 7 de octubre” (The Economist Times, 22 de noviembre de 2024).

Partiendo de las diferencias suscitadas prácticamente apenas iniciada la contienda, los siguientes apartados se dedicarán a analizar el posicionamiento individual de cada uno de los miembros de BRICS frente a la disputa, así como también los intereses que subyacen a estas posiciones.

## **2. Rusia**

Cuando Israel proclamó su independencia, en 1948, la Unión Soviética fue uno de los primeros países miembros de la comunidad internacional en reconocerlo. Sin embargo, con el correr del tiempo, la disputa entre los grandes poderes y el proceso de descolonización llevaron a Moscú a acercarse a los países árabes.

Culminada la Guerra Fría y tras el derrumbe de la Unión Soviética, las tensiones con Israel se fueron disipando y se levantaron los controles que hasta entonces habían impedido a los judíos rusos emigrar a dicho país. En efecto, a principios de los noventa Israel se convirtió en hogar de alrededor de un millón de judíos ruso parlantes.

En virtud de los lazos que los flujos migratorios generaron entre ambos estados, el Kremlin ha intentado buscar un equilibrio entre su relación con Israel y su apoyo a los palestinos, si bien los vínculos con el gobierno israelí se han enfriado en el último tiempo.

El día en que tuvo lugar el ataque de Hamás, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso reafirmó que este conflicto “no tiene una solución por la fuerza y solo puede resolverse exclusivamente por medios políticos y diplomáticos”, mediante un proceso de negociación desarrollado sobre una base jurídica que prevea “la creación de un Estado palestino independiente dentro de las fronteras de 1967, con Jerusalén Este como su capital, que viva en paz y seguridad con Israel (Fernández, 2023).

Días después, el 13 de octubre, Rusia presentó un proyecto de resolución al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas condenando toda violencia y todos los actos de terrorismo. Sin embargo, ni los días previos ni en esta oportunidad se hizo mención particular a Hamás, actor que hasta el momento Rusia no ha calificado como organización terrorista. Hecha esta salvedad, la propuesta de resolución también efectuó un llamado a “un alto el fuego humanitario inmediato, duradero y plenamente respetado, así como a la provisión sin trabas de asistencia humanitaria” (Le Monde, 14 de octubre de

2023). No obstante, dicha iniciativa no llegó a buen puerto, ello a raíz de que un conjunto de actores occidentales y socios de los Estados Unidos se negaron a respaldar la misma. Tras la votación, Rusia lamentó que se hubiese “bloqueado que el Consejo enviara un mensaje unificado por intereses puramente egoístas y políticos” (United Nations, 2023) en una clara crítica a los Estados Unidos, que ha sido una constante a la hora de tomar posiciones frente al conflicto. En efecto, con el correr de los meses, Rusia ha aprovechado distintas oportunidades a partir de la situación reinante en Medio Oriente para realizar un tiro por elevación contra la política de Washington frente al caso.

También por aquellos días, en el marco de una búsqueda por sostener una posición equilibrada y por evitar el deterioro de sus vínculos con ambos protagonistas en la disputa, Putin manifestó que Israel se encontraba frente a la situación de tener que responder a un “ataque sin precedentes” y reconoció su derecho a garantizar su seguridad. Aún más, manifestó que podría buscarse una solución a través de una mediación, un rol que se señaló Moscú estaría dispuesto a asumir (Swissinfo, 13 de octubre de 2023).

En febrero de 2024, ansiando ganar reconocimiento internacional, el gobierno ruso invitó a un conjunto de organizaciones palestinas, entre las que se contaban Hamás, Fatah y la Jihad Islámica, a participar de un encuentro en Moscú, que pretendió propiciar un acercamiento en pos de impulsar la unidad de las mismas.

Ahora bien, con el avance de la ofensiva israelí, la posición del Kremlin ha devenido más dura, si se tiene en cuenta que, en declaraciones vertidas al margen del Foro Económico Internacional de San Petersburgo (SPIEF), en junio de 2024, Putin reiteró estar en contra del terrorismo “en todas sus manifestaciones” y de “los ataques contra civiles en cualquier lugar y en cualquier país” si bien manifestó “lo que está sucediendo ahora en Gaza [...] no parece realmente una guerra, es una especie de destrucción total de la población civil” palestina. A lo que, una vez más, sumó una crítica a Washington, al señalarse que estos hechos son “el resultado de la política estadounidense” [...] “Ellos monopolizaron el proceso de paz, dejaron de lado todos los mecanismos previamente establecidos para los esfuerzos colectivos” (The Times of Israel, 6 de junio de 2024).

De cualquier manera, es importante mencionar que la comunicación entre Rusia e Israel lejos ha estado de cortarse, por el contrario, Netanyahu ha agradecido la colaboración del gobierno ruso en pos de la liberación de rehenes ruso-israelíes.

En torno a los objetivos que Moscú persigue al posicionarse frente a este conflicto, claro está que su posicionamiento responde a su búsqueda de proyección internacional, así como también de reafirmar su estatus de potencia global. Aún más, Rusia también ansia consolidar su presencia en la región tras la caída del régimen de Al-Assad y, por supuesto, quiere alejarse de la

percepción negativa en torno a su papel en la guerra civil siria, ofreciéndose como mediador ante el conflicto en Gaza. Ello a la vez que intenta desviar las críticas de su guerra en Ucrania, poniendo de relieve las violaciones al derecho internacional por parte de Israel en Palestina. En este sentido, el conflicto entre Hamás e Israel ha resultado funcional a los intereses rusos, en tanto ha apartado la atención internacional de la guerra en Ucrania. De hecho, es importante destacar que la campaña militar israelí y el deterioro de la situación en Gaza no solo han concitado la atención de los medios de comunicación, sino que, inclusive, parte de la ayuda armamentística que los aliados de Ucrania, y entre ellos Estados Unidos, enviaban a Kiev, se ha redirigido a Israel lo que ha redundado en favor de los intereses rusos (Spetschinsky, 2023).

### **3. Sudáfrica**

En 1947, Sudáfrica votó a favor del plan de partición de Palestina. A posteriori, reconoció al Estado de Israel, con el que estableció relaciones diplomáticas en 1949. Meses después, el entonces primer ministro israelí Moshé Sharett viajó a Sudáfrica para, luego, recibir la visita del primer ministro sudafricano Daniel Malan en 1953.

A principios de la década de 1970, Sudáfrica estableció y luego elevó su presencia consular en Tel Aviv al rango de embajada. En tanto, en 1976, el primer ministro sudafricano Balthazar Vorster viajó a Israel para explorar la posibilidad de acuerdos armamentísticos y otras formas de cooperación. La relación que estos actores construyeron supo ser definida como un “matrimonio de intereses e ideologías” (Horowitz, 2010). Ello en tanto que, por aquel entonces y, como estados parias, Israel y Sudáfrica recurrieron a brindarse apoyo mutuo. Fue en esa época que los lazos económicos y militares entre ambos países comenzaron a intensificarse.

En una instancia en la que Naciones Unidas imponía un embargo de armas a Sudáfrica, a modo de sanción por su régimen de apartheid, Israel se convirtió en uno de sus principales proveedores militares y asesores en temas de seguridad, dando paso a la colaboración en el desarrollo y prueba de armamento nuclear, así como en tecnología de misiles, comercio, en el ámbito político, entre otras tantas áreas (Dubow, 2024).

Con la caída del régimen del apartheid y la llegada al poder del gobierno de Mandela en 1994, la política exterior sudafricana dio un giro para adoptar un cariz fuertemente idealista. Por entonces, los pilares en los que se sustentaría la misma quedaron reflejados en un escrito de Mandela que reivindica la defensa de los derechos humanos y la democracia, la solución pacífica de los conflictos, el mantenimiento de la justicia y el respeto por el derecho internacional, así como también la promoción de la cooperación económica regional e internacional (Mandela, 1993).

En lo que respecta al conflicto palestino-israelí, bajo el gobierno del

Congreso Nacional Africano (CNA) se abrió la embajada palestina en Pretoria, en 1995. Asimismo, si bien el presidente Mandela afirmó el derecho de Israel a existir, también reconoció el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación y fue crítico con la ocupación y la construcción de asentamientos en los Territorios Palestinos Ocupados.

En 2002, durante el gobierno de Thabo Mbeki, Sudáfrica intentó mediar conversaciones de paz entre ambas partes en conflicto fundándose en la autoridad moral que juzgaba detentar a partir de haber logrado una transición pacífica hacia un sistema democrático bajo el marco de la Iniciativa Presidencial por la Paz, también conocida como “Iniciativa Spier”. No obstante, esta idea lejos estuvo de alcanzar resultados tangibles.

Con el correr del tiempo, el acercamiento a Palestina derivó en un deterioro en el vínculo con Israel. Sin pretender ser exhaustivos, algunos indicadores que evidencian tal deterioro son: la presentación de una declaración jurada ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) declarando el “muro del apartheid” y los asentamientos judíos “ilegales” en el año 2004 (Sooliman, 2014). Asimismo, la emisión de una “*demarche*” a Israel, tras su ataque contra la flotilla que intentaba romper el bloqueo a Gaza. A raíz de estos sucesos Sudáfrica retiró a su embajador en Israel, que dos meses después regresó al ejercicio del cargo. Mientras tanto, en 2011, Pretoria respaldó la solicitud de la Autoridad Palestina de obtener la membresía plena en las Naciones Unidas para el Estado de Palestina y, en 2018, tras la muerte de más de 200 palestinos que participaban de la Gran Marcha del Retorno, Sudáfrica nuevamente retiró a su Embajador, que ya no regresó a Tel Aviv. De hecho, hasta 2023 cuando Pretoria retiró por completo a su cuerpo diplomático, la legación funcionó sin la presencia de tal figura.

Ahora bien, a pocas horas del ataque de Hamás sobre territorio palestino del 7 de octubre de 2023, el gobierno sudafricano expresó su preocupación por la “escalada devastadora en el conflicto palestino-israelí” y responsabilizó de la misma a “la continua ocupación ilegal de tierras palestinas, la continua expansión de los asentamientos, la profanación de la mezquita de Al Aqsa y de los lugares sagrados cristianos y la continua opresión del pueblo palestino” (South African Government, 2023). Cabe agregar que, en línea con el accionar ruso, tampoco en este caso se realizó condena alguna al accionar de Hamás. Con el correr de los días, el ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica mantuvo una comunicación telefónica con el líder de la citada organización; como contrapartida, Israel retiró a su Embajador en Sudáfrica.

Poco después, Pretoria anunció la retirada de todos sus diplomáticos acreditados en Israel para consultas sobre la crisis desatada en Gaza y la Asamblea Nacional aprobó una moción que recomendó el cierre de la embajada israelí hasta que se alcanzase un alto el fuego. No obstante, el gran hito en lo referente al posicionamiento de Sudáfrica frente al conflicto fue la presentación



de una demanda contra Israel ante la CIJ por genocidio. En este sentido, Sudáfrica ha reivindicado sus derechos y obligaciones de proteger a los palestinos en el marco de la Convención de las Naciones Unidas para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948.

Más cerca en el tiempo, el gobierno de Sudáfrica condenó el bloqueo al ingreso de ayuda humanitaria a Gaza y acusó a Israel de utilizar el hambre como arma de guerra contra la población palestina. Conforme con un comunicado de prensa del gobierno sudafricano “Detener la entrada de ayuda humanitaria a la Franja de Gaza es una clara violación del acuerdo de alto el fuego, el derecho internacional humanitario y la Cuarta Convención de Ginebra (relativa a la protección de la población en las guerras)” (Department of International Relations and Cooperation –DIRCO–, 2025).

Lo cierto es que, para comprender el posicionamiento de este actor, que en el último tiempo ha impulsado una política más asertiva frente al conflicto-palestino israelí, es necesario atender a su historia, atravesada por el apartheid, que sin dudas fundamenta su solidaridad con el pueblo palestino, que también ha sufrido y sufre graves humillaciones y recurrentes violaciones de sus derechos más básicos.

Al respecto, Nontobeko Hlela (Ahmad, 2024) destaca el “liderazgo global” que ha asumido Sudáfrica frente a un tema que cobra relevancia por su propia “memoria de opresión y resistencia”. En esta dirección podría destacarse que aquello que pretende Sudáfrica es ejercer un liderazgo, más específicamente un liderazgo moral. En efecto, si bien este actor no posee el peso político y económico que detentan China o Rusia, conforme con Ahmad (2024), Sudáfrica ha emergido como el ideólogo más eficaz y la conciencia del Sur Global. En este sentido, más allá de su solidaridad y empatía con la causa palestina aquello que Pretoria ha buscado es correrse de la sombra que proyectan los actores con mayores capacidades relativas de poder dentro de BRICS y erigirse como un actor que brega por la justicia, en pos de ganar mayor peso como fuerza influyente del Sur Global.

#### **4. Brasil**

Brasil fue uno de los 33 países que votó a favor de la resolución 181/11 (1947) de la Asamblea General de Naciones Unidas que propuso la partición del territorio palestino. Tiempo después, en febrero de 1949, reconoció al Estado de Israel. Ahora bien, el avance del proceso de descolonización y el ingreso de países de Asia y África a Naciones Unidas, sumado a la relevancia que adquirió el Movimiento No Alineados e, incluso, en algunos casos, a la necesidad de garantizar su acceso a hidrocarburos se tradujo en cierto acercamiento de una parte importante de los países latinoamericanos a la causa palestina (Baeza, 2012). En este marco, en 1975, Brasil votó a favor de la resolución 3379 de la Asamblea General que asimila al sionismo con una forma de racismo y, en 1976,



se convirtió en el segundo país latinoamericano en permitir la apertura de una Oficina de Información de la Organización para la Liberación Palestina (OLP).

Años después, con la llegada al poder del gobierno de Lula da Silva (2003-2010), y en el ámbito de la búsqueda del nuevo gobierno de proyección internacional, el presidente realizó una importante gira por Medio Oriente e, incluso, decidió involucrarse más activamente en el conflicto israelí-palestino, presentándose a sí mismo como un posible mediador para ayudar a resolver la disputa. En dicho marco, durante los ocho años de mandato de Lula, Brasil recibió la visita de altos funcionarios tanto israelíes como palestinos, destacándose las del presidente israelí Shimon Peres y del presidente palestino Mahmoud Abbas.

En tanto, en marzo de 2010, Lula se convirtió en el primer presidente brasileño en visitar Israel y los territorios palestinos. En dicha oportunidad el primer mandatario manifestó el apoyo de Brasil a la “existencia de un Estado israelí soberano, seguro y pacífico”, pero también criticó la expansión de los asentamientos israelíes en Cisjordania (Salek, 2010). Hacia el final de su mandato, Brasil no solo avanzó en la firma de un acuerdo de cooperación en materia de seguridad con Israel, sino que también reconoció a Palestina como Estado, con las fronteras previas a 1967 y con la ciudad de Jerusalén como su capital. Ya bajo el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), en octubre de 2011, Brasil votó a favor de la membresía palestina en la UNESCO y, al año siguiente, respaldó la resolución que otorgaba a Palestina el status de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas.

No obstante, la tónica de estos vínculos cambiaría a partir de la llegada al poder de Jair Bolsonaro (2019-2022), representante de la derecha, que ganó las elecciones con el apoyo de sectores conservadores religiosos y grupos económicos liberales y apostó por el alineamiento con Israel. De allí que, previo a asumir su cargo, realizó declaraciones en las que manifestó su interés de cerrar la Embajada palestina en Brasilia para, a posteriori, coquetear con la posibilidad de trasladar la embajada brasileña en Israel de Tel Aviv a Jerusalén, mudanza que finalmente nunca se concretó (France 24, 1 de noviembre de 2018). Todavía más, tras haber asumido como presidente, Bolsonaro fue el primer jefe de Estado brasileño en visitar el muro de los lamentos, ello en el marco de una visita a Israel en la cual también se firmaron acuerdos en materia de cooperación en seguridad.

Ahora bien, al momento del ataque del 7 de octubre de 2023, en el marco del tercer mandato de gobierno de Lula da Silva (2023-actual), Brasil presidía el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En dicho marco, Brasilia presentó un proyecto de resolución que ponía el foco en la cuestión humanitaria y la necesidad de garantizar corredores seguros para encaminar la ayuda a Gaza. No obstante, tal proyecto de resolución no llegó a buen puerto a raíz del veto de los Estados Unidos (Brun, 2024). Lo cierto es que, con el fin del mandato brasileño a la cabeza

del citado órgano y la profundización de la ofensiva sobre Gaza, la retórica de Brasil se tornó cada vez más dura frente al accionar de Tel Aviv.

Tal es así que, a principios de 2024, el presidente brasileño brindó declaraciones a la prensa en las que acusó a Israel de cometer un “genocidio” contra el pueblo palestino. En palabras del primer mandatario, el conflicto “no es una guerra de soldados contra soldados”, sino “una guerra entre un ejército muy preparado y mujeres y niños” [...] “Lo que está ocurriendo en la Franja de Gaza con el pueblo palestino no ha ocurrido en ningún otro momento de la historia. En realidad, sí ocurrió: cuando Hitler decidió matar a los judíos” (DW, 18 de febrero de 2024).

Frente a estos dichos la reacción de las autoridades israelíes no se hizo esperar, Lula fue declarado persona non grata en Israel hasta que se disculpara, y el representante brasileño en Tel Aviv fue convocado a consultas. Como contrapartida, Itamaraty retiró a su representante de Israel y también llamó a consultas al embajador israelí en Brasil.

A posteriori, en el marco de un encuentro de los BRICS que tuvo lugar a finales del mes de abril de 2025, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Mauro Vieira, manifestó su disconformidad con la reanudación de los ataques israelíes y el continuo bloqueo al ingreso de ayuda humanitaria a la Franja de Gaza. Días después, el gobierno brasileño expresó su “grave consternación” por el plan de Israel de ampliar su ofensiva militar sobre el enclave (Infobae, 10 de mayo de 2025). Cabe agregar que Brasil es el único de los miembros de BRICS que ha respaldado la denuncia efectuada por Sudáfrica contra Israel ante la CIJ, alegando que el ataque a Gaza constituye una violación de la Convención sobre el Genocidio. Al respecto, este apoyo se convierte en otro indicador de los matices en el posicionamiento de BRICS frente a la disputa.

Para cerrar este punto, es menester destacar que el Partido de los Trabajadores, que Lula da Silva encabeza, se ha caracterizado por defender el derecho palestino a la autodeterminación y a tener su propio Estado como parte de su compromiso con las luchas anticoloniales. Sin embargo, Alqarout (2025) destaca que, en el actual clima político, se percibe el apoyo de Brasil a Palestina como el regreso del activismo global de Lula para anular las políticas derechistas de su predecesor, Jair Bolsonaro.

En definitiva, si el actual gobierno pretende que Brasil gane visibilidad en el escenario internacional, no puede dejar de posicionarse frente a la guerra en Gaza. Ello dada la gravedad de los acontecimientos que vienen tomando lugar en Medio Oriente, que han tenido a la comunidad internacional en vilo frente a la posibilidad de una regionalización o, inclusive, una internacionalización del conflicto. En este marco, tal como señala Brun (2024), Lula no solo persigue que Brasil logre proyección internacional, sino que también apunta a diferenciar su gobierno del de su predecesor, Jair Bolsonaro, recuperar el prestigio de Brasil y marcar su regreso en la escena global, después de varios años de retracción.

## 5. República Popular China

Bajo el gobierno del Kuomintang, la República China se abstuvo a la hora de votar respecto a la partición de Palestina en Naciones Unidas en 1947. Sin embargo, esta última reconoció al Estado de Israel, en marzo de 1949 y, tiempo después, votó a favor de su ingreso a Naciones Unidas. Como correlato, con la proclamación de la República Popular China, el 1º de octubre de 1949, Israel se convirtió en el primer país de Medio Oriente en reconocer a la nueva entidad política. De allí en más, conforme con Chen (2017), las relaciones con palestinos e israelíes pueden ser divididas en las siguientes etapas; pro-árabe y anti-israelí (1949-1979); equilibrio entre árabes e israelíes (1979-2013); participación activa en la cuestión Palestina-Israel (2013-...). Fases a las que podríamos adicionar una nueva que se abre en 2023 y que, al menos de forma preliminar, vuelve a acercar a China a Palestina.

Al remontarnos al gobierno de Zedong (1949-1976) encontramos que este último percibía a Israel bajo la misma óptica que percibía a Taiwán: como una base del imperialismo occidental (Rosas, 30 de septiembre de 2024), en dicho marco apostó por otorgar apoyo a lo que juzgó como movimientos de liberación nacional en distintas partes del mundo. En esta dirección, en octubre de 1956, frente al inicio de la guerra por el canal de Suez, Israel invadió Egipto, y el gobierno chino condenó dicha acción. Desde entonces, la relación entre China e Israel entró en un período de “congelamiento” que duró 20 años (Chen, 2017).

En lo que respecta al vínculo con los palestinos, en 1965 una delegación de la OLP visitó China. En dicha ocasión, el gobierno de la República Popular expresó su apoyo incondicional a la lucha de dicho pueblo. Asimismo, se comprometió a brindar asistencia material a la organización, incluyendo armas, y anunció el establecimiento de una oficina en Beijing que recibiría trato diplomático como si se tratase de una embajada. De este modo, el Estado asiático se convirtió en el primer país fuera del mundo árabe en otorgar reconocimiento diplomático a la OLP.

Ya entrada la década de 1970, China redujo gradualmente su apoyo a la causa palestina y también disminuyó la asistencia material a la OLP. Entre otros motivos esto respondió al acercamiento que, por entonces, tenía lugar entre la Unión Soviética y la organización que representaba los intereses del pueblo palestino (Chen, 2017).

En tanto, a partir de 1979, en el marco del gobierno de Deng Xiaoping (1978-1989)<sup>2</sup>, un cambio significativo en la política de China hacia Medio

<sup>2</sup> Si bien Deng Xiaoping es considerado líder de la República Popular China entre 1978 y 1989 mantuvo gran peso e influencia sobre la política de dicho país hasta su muerte en 1997.

Oriente residió en que Beijing dejó de estar “parcialmente” del lado árabe en el conflicto árabe-israelí y comenzó a apoyar la solución de la disputa través de negociaciones políticas (Chen, 2017). En este marco, si bien China fue uno de los primeros países del mundo en reconocer a Palestina como Estado en 1988, el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel en 1992 supuso un hito en la política de China hacia la región, marcando una postura más equilibrada entre árabes e israelíes.

Ahora bien, desde que el presidente Jinping asumió su cargo en 2013, China se ha involucrado más en la cuestión palestino-israelí. A poco de acceder al poder invitó a los líderes palestino, Mahmud Abbas, e israelí, Benjamín Netanyahu, a visitar China y, en 2017, presentó una nueva propuesta de cuatro puntos para resolver la cuestión palestina. El eje de esta última giraba en torno a una solución política basada en la solución de dos estados; en virtud de ello se reivindicaba el establecimiento de un Estado de Palestina plenamente soberano e independiente, basado en las fronteras de 1967, con Jerusalén Este como su capital.

Ya más cerca en el tiempo, tras el ataque de Hamás del 7 de octubre de 2023, un portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino pidió en un comunicado a “las partes implicadas que mantengan la calma, actúen con moderación y pongan fin inmediatamente a las hostilidades para proteger a los civiles y evitar un mayor deterioro de la situación” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2023). Días después, China votó a favor de la resolución A/ES-10/L.25 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 26 de octubre, que exigía una tregua humanitaria inmediata, duradera y sostenida.

En esta misma dirección, en mayo de 2024, China recibió a un grupo de funcionarios árabes con quienes se analizó el deterioro de la situación en terreno. En su discurso inaugural para abrir este encuentro, Jinping reconoció el tremendo sufrimiento del pueblo palestino, reiteró el llamado de China al establecimiento de un estado palestino independiente, así como también su apoyo a una “conferencia de paz internacional más amplia, con mayor autoridad y efectiva” (McCarthy, 2024). La declaración final de este encuentro se caracterizó por su duro tono en condena de la “agresión de Israel contra el pueblo palestino” en Rafah. Asimismo, por su repudio a lo que se describió como una “hambruna mortal y un bloqueo que ha cortado todos los medios de vida” y una destrucción “sistemática” de zonas residenciales, hospitales, escuelas, mezquitas, iglesias e infraestructura en Gaza (McCarthy, 2024).

Apenas días después, el compromiso de este actor con los esfuerzos diplomáticos se hizo palpable con su búsqueda de gestar un acercamiento entre distintas organizaciones palestinas. Fruto de su accionar se arribó a la Declaración de Beijing, de julio de 2024, donde 14 facciones palestinas, incluidas Fatah y Hamás, se manifestaron dispuestas a trabajar en una

reconciliación. En este sentido, el citado documento subrayó el compromiso de los participantes con el establecimiento de un Estado de Palestina independiente. En esta misma dirección, se acordó conformar un gobierno de reconciliación nacional centrado en la reconstrucción de Gaza. Cabe destacar que la firma de esta declaración fue entendida como un paso crucial hacia la superación de las divisiones intra palestinas y en pos del fomento de una voz palestina unificada (Lu & Al Jijakli, 21 de mayo de 2025). Sin embargo, Lu y Al Jijakli (2025) señalan que, con el correr del tiempo y la complejización del escenario en Gaza, el papel inicialmente asertivo de Beijing parece haberse diluido. Lo cual, conforme con la autora, ha redundado en que los mediadores tradicionales árabes y Estados Unidos sigan ocupando el primer plano, obligando a China a reconsiderar su posición.

Ya en el primer trimestre de 2025, China, al igual que Rusia, respaldó el plan de la Liga Árabe, con Egipto<sup>3</sup> a la cabeza, para poner fin a la guerra en Gaza y revitalizar la solución de dos Estados. Todavía más, desdeñó la propuesta norteamericana de transformar a Gaza en la Riviera de Medio Oriente. De allí que, su ministro de Relaciones Exteriores, Wang, señaló “Gaza pertenece al pueblo palestino [...] Cambiar su estatus por la fuerza no traerá la paz, sino solo caos”. A lo que agregó “Si la gran potencia realmente se preocupa por la población de Gaza, debería promover un alto el fuego integral y duradero, incrementar la asistencia humanitaria, observar el principio de que los palestinos gobiernen Palestina” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2025). Lo que supuso una crítica frontal al enfoque estadounidense.

En definitiva, en lo que respecta a su posicionamiento frente al conflicto, China parece buscar fortalecer su posición dentro del mundo árabe-musulmán, fundamentalmente atendiendo a su creciente interés en el Golfo, escenario de relevancia no solo en virtud de sus recursos hidrocarburíferos, sino también para el proyecto de la Ruta y la Franja de la Seda. Asimismo, al alinearse con el Sur Global, espacio que ha condenado una y otra vez el accionar de Israel, China pretende sostener su rol protagónico dentro del mismo. Todavía más, Beijing parece estar aprovechando las posiciones encontradas con Washington para sacar rédito de este conflicto y convertirlo en oportunidades, tal como

<sup>3</sup> El plan de la Liga Árabe se encontraba organizado en etapas. La primera etapa duraría unos seis meses, mientras que las siguientes se desarrollarían en un plazo total de cuatro a cinco años. El objetivo residía en reconstruir Gaza, mantener la paz y la seguridad y reafirmar el gobierno de la Autoridad Palestina (AP) en el territorio.



redunda de la posibilidad de ganar apoyos en el escenario internacional. En esta dirección, Thareima (2024) señala que los vetos recurrentes de Estados Unidos brindaron a China la oportunidad de criticar a su máximo contrincante por causar una “obstrucción reiterada” a numerosas resoluciones que pedían un alto el fuego o pausas humanitarias en la guerra. En definitiva, China se concentra en proyectar la imagen de una potencia mundial, a diferencia de su adversario, preocupada por la paz, mientras busca impulsar una visión del orden mundial alternativa a la de Estados Unidos (Rosas, 30 de septiembre de 2024).

## 6. India

En 1947 India fue uno de los países que votó en contra de la partición de Palestina. En tanto en 1974, durante el primer gobierno de Indira Gandhi (1966-1977), se convirtió en el primer país no árabe que reconoció a la OLP como legítima representante del pueblo palestino y, un año después, votó a favor de la resolución 3379 de la Asamblea General de Naciones Unidas que define sionismo como una forma de racismo. Por entonces, la OLP abrió una oficina en Nueva Delhi. Continuando con los indicadores que exponen la naturaleza del vínculo bilateral, en 1988, durante el gobierno de Rajiv Gandhi (1984-1989), la India reconoció al Estado palestino. En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de India (2023) señala que el apoyo del país a la causa palestina es parte integral de la política exterior de la nación, un apoyo que, al menos durante el período de referencia, se entiende se sustentó en cierta percepción de destino compartido y en su propia lucha contra la colonización británica.

Ya culminada la Guerra Fría, una vez iniciada la década de 1990, los contactos que se produjeron en la Conferencia de Madrid entre representantes israelíes e intelectuales palestinos que formaban parte de la delegación jordana habilitaron lo que se conoció como la vía secreta de Oslo, que culminó con la firma de los acuerdos de Oslo, firmados por Isaac Rabin y Yasser Arafat. En dicho marco, la India encontró espacio para un acercamiento con Israel. Al respecto, si bien Nueva Delhi reconoció el Estado de Israel en 1950, el establecimiento de relaciones diplomáticas recién llegaría bajo el gobierno de Narasimha Rao, en 1992, dando paso a una primera aproximación a Tel Aviv, tras décadas de política pro-árabe y no alineada (Marsi, 26 de junio de 2024), que de cualquier forma no fue en desmedro del vínculo con Palestina.

Ahora bien, un parte aguas con respecto a la histórica postura pro-palestina que caracterizó al país por décadas se encuentra con la llegada al poder de Narendra Modi, en 2014. Ello en tanto, este líder, perteneciente al Partido Bharatiya Janata (BJP), de mayoría hindú, se alejó del respaldo a la causa palestina que había caracterizado al país por décadas durante la gestión de 66 años del histórico Partido del Congreso. En efecto, Modi adoptó una postura más abierta hacia Israel.

En lo que respecta a los indicadores que muestran el acercamiento



puede referirse a: el fortalecimiento de la cooperación en seguridad, considerando que India se ha convertido en el principal comprador de armas de Israel (Kaushik, 2024). Asimismo, a las recurrentes visitas cursadas, en tanto Modi fue el primer jefe de gobierno indio en viajar a Israel en 2017. Incluso al cambio en el perfil de voto indio en Naciones Unidas. Tal como se evidencia al considerar que, en 2015, la India se abstuvo por primera vez en su historia de votar a favor de un informe de las Naciones Unidas que condenaba a Israel a raíz de la operación militar contra la Franja de Gaza. En este sentido, Saaida (2022) señala que el voto es un símbolo del continuo acercamiento entre ambos gobiernos.

En esta misma dirección, tras el ataque del 7 de octubre de 2023, el primer ministro indio fue uno de los primeros altos mandatarios en condenar el ataque de Hamás, a través de un twitt en el que se catalogó a Hamás como terrorista. Lo que marca un hito en la política de la India que, hasta entonces, no había designado oficialmente al grupo como organización terrorista.

El 26 de octubre la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución A/ES-10/L.25 que exigía una tregua humanitaria inmediata, duradera y sostenida, así como también que todas las partes cumplan el derecho internacional humanitario y que se provean suministros y servicios esenciales a la Franja de Gaza. En dicha oportunidad, y como ya se mencionó, India fue el único de los miembros originarios de BRICS que se abstuvo. En aquella instancia, el ministro de Asuntos Exteriores indio, Subrahmanyam Jaishankar, afirmó que su pueblo era víctima del terrorismo y que, por tanto, comprendían la situación que atravesaba Israel. En esta misma dirección, el funcionario argumentó que la resolución carecía de una condena explícita al ataque de Hamás (Marsí, 26 de junio de 2024). Tiempo después, en el mes de abril de 2024, el gobierno de Modi se abstuvo de votar a favor de una resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos que pedía un embargo de armas a Israel amen de un cese al fuego inmediato en Gaza.

Saaida (2022) señala que para comprender el vínculo entre ambos gobiernos es necesario considerar que tanto Modi como su partido juzgan las relaciones con Israel como una alianza orgánica de sus intereses nacionales y regionales. A lo que agrega que, no deben pasarse por alto las relaciones personales entre Modi y Netanyahu, dos líderes con visiones del mundo compartidas, por ejemplo, respecto al apoyo a la línea conservadora, derechista y capitalista (Kumaraswamy, 2017). Ello si bien hay quienes destacan que el factor más importante en el desarrollo de la relación indo-israelí es el comercio de armas (Beitelmair-Berini, 2018 citado por Saaida, 2022). En efecto, la compra de armas ha aumentado desde que India aceptó armamento israelí durante la guerra de Kargil en 1999. En tanto, más cerca en el tiempo, India ha comprado radares, drones de vigilancia y combate, y misiles a su socio israelí (Kaushik, 2024). Como contrapartida, también existe información de prensa

que da cuenta que Nueva Delhi ha estado suministrando drones a Israel, producidos por parte de una joint venture constituida por una empresa india y otra israelí (Ramachandra, 2024).

Aún más, tiempo atrás salió a la luz que España negó el permiso de detenerse en sus costas a un barco con destino a Israel que transportaba toneladas de explosivos, embarcación que había partido de la ciudad de Chennai, en el sur de la India (Anadolu, 4 de octubre de 2024). A raíz de estas prácticas, activistas y miembros de la oposición han intentado presionar sobre el gobierno para que frene las exportaciones de armas a Israel, llegando inclusive a efectuar una presentación ante la Corte Suprema. En torno a este tema, la postura del gobierno indio ha sido firme, tal como se desprende de las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores, Jaishankar, quien aseguró que la cuestión de las exportaciones de India, incluidas aquellas con implicaciones militares, está guiada por el interés nacional y por los compromisos con diversos regímenes. A lo que agregó, “En lo que respecta a Israel, es un país con el que tenemos un sólido historial de cooperación en materia de seguridad nacional. También es un país que nos ha apoyado en diferentes momentos en que nuestra seguridad nacional se vio amenazada” (Essa, 5 de diciembre de 2024).

A pesar de todo esto, el Gobierno indio se ha esforzado por dar una imagen de equilibrio. Tal es así que, en 2017, India incrementó su apoyo a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA) de U\$ 1 millón a 5 U\$ millones al año (Haidar, 2025). Asimismo, en 2018, Modi realizó la primera visita de un primer ministro indio a Palestina. Amén de ello, diplomáticamente, la India ha continuado abrazando su política de larga data, apoyando una solución negociada de dos estados, orientada al establecimiento de un Estado palestino soberano, independiente y viable dentro de fronteras seguras y reconocidas, que conviva en paz con Israel. Mientras que, recientemente, se ha enfatizado la necesidad de un alto al fuego en Gaza y de una entrega segura y sostenida de asistencia humanitaria al pueblo palestino.

Lo cierto es que, pese a ello, la política india ya no se encuentra alineada exclusivamente con Palestina, por el contrario, ha atravesado un proceso de transformación que responde a diversas razones. Entre estas últimas, Saaida (2022) señala que las más importantes son las perspectivas de cooperación entre India e Israel en materia de seguridad y economía, y su deseo de alcanzar el nivel de país avanzado económica y militarmente para lograr una mayor influencia internacional, lo que le permitiría desempeñar un papel más importante en la escena internacional. Intereses frente a los cuales la solidaridad con Palestina parece quedar relegada a un segundo plano.

## **7. Conclusión**

Si bien el devenir de los acontecimientos en Medio Oriente en líneas

generales no reviste importancia primaria para los países miembros de la organización, el deterioro de la situación en Gaza o, mejor dicho, la tragedia en Gaza, ha cobrado una magnitud tal que este esquema no ha podido dejarla por fuera de su agenda. A lo cual se suma el hecho de que el interés geopolítico del bloque en la región de Medio Oriente ha crecido junto con su membresía árabe. En este sentido, cabe recordar que la reciente ampliación de los BRICS ha supuesto la incorporación de cuatro países de la región: la República Islámica de Irán, el Reino de Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y la República Árabe de Egipto.

Ahora bien, a pesar de que estos países han abordado el tema y arribado a documentos conjuntos donde se han expresado sobre el mismo, los cinco miembros originarios de BRICS lejos están de detentar posiciones plenamente convergentes, dejando traslucir las diferencias que existen intra bloque. Sin ir más lejos, no todos los miembros del bloque han votado en la misma dirección resoluciones aprobadas en el seno de Naciones Unidas, ni perciben de la misma forma a Hamás, a quien India ha definido como organización terrorista. Aún más, sólo Brasil ha respaldado la demanda de Sudáfrica frente a la Corte Internacional de Justicia. Como correlato, estas diferencias se traducen en la inexistencia de una acción mancomunada y firme de este esquema para ayudar a poner coto a la guerra. Si bien es cierto que esto tampoco debería llamar la atención cuando ni siquiera la Liga Árabe se ha propuesto, y mucho menos ha logrado, asumir un rol protagónico en esta dirección.

En torno a los referidos alineamientos, es menester señalar que los mismos responden al vínculo que cada uno de estos actores posee con los protagonistas del conflicto, Israel y las representaciones palestinas. Asimismo, existe un componente, un cierto sentido de solidaridad con el pueblo palestino, particularmente presente en el caso de Sudáfrica, que también tiene impacto sobre la posición que asume aquel país. Sin embargo, aquello que parece primar entre el conjunto de los miembros originarios de BRICS es la intención de preservar sus propios intereses que, en este caso, se circunscriben a la búsqueda de obtener influencia, proyección, reconocimiento internacional, lo que en definitiva se traduce en la posibilidad de ganar cuotas de poder, no solo entre los actores del Sur Global, sino a nivel mundial, lo cual en el caso particular de Rusia y China se conjuga con una clara pretensión de contrarrestar el peso de Estados Unidos a nivel internacional.

### **Referencias bibliográficas**

Ahmad, T. (2024), South Africa emerges as Global South's conscience-keeper, Arab News. <https://shre.ink/tnFtAl-Mughrabi>, N. & Farge, E. (7 de octubre de 2025), explainer: How many Palestinians has Israel's Gaza offensive killed?, Reuters. <https://shre.ink/SHGg>

- Alqarout, A. (2025), Palestina y un BRICS en expansión: Inclinando el orden global, Al-Shabaqa. <https://goo.su/hGhaGAnadolu> (4 de octubre de 2024) 1 year of Gaza genocide: Israeli war tests India's Palestine policy, Estambul. <https://goo.su/Vnv2>
- Baeza, C. (2012), América latina y la cuestión palestina (1947-2012), *Araucaria*, 14 (18). <https://shre.ink/tnzL>
- Bailliet, C. (2025). Mapa de Solidaridad Internacional por la Paz y los Derechos Humanos, Naciones Unidas. <https://goo.su/iheWn>
- Brun, E. (2024). El gobierno brasileño de Lula ante la guerra de Gaza: una postura previsible en ambientes radicalizados, *Foro Internacional*, Colegio de México, México D.F. <https://goo.su/pzAz5>
- Chen, Y. (2017). China's Position on the Palestine-Israel Issue: A Historical Perspective. *Middle Eastern Studies: Journal of Politics and International Relations*, 9 (2). <https://shre.ink/tnzt>
- Declaración BRICS (2024). Dossier Geopolítico. <https://shre.ink/tnzb>
- Declaración de Río de Janeiro (2025), PIA. <https://shre.ink/S9zX>
- De la Cal, L. (21 de noviembre de 2023). Cumbre de los BRICS sobre Gaza: acusaciones a Israel de crímenes de guerra y Xi Jinping promete asistencia a los palestinos, *El Mundo*. <https://shre.ink/tni8>
- Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) (2025), South Africa condemns Israel's refusal to allow aid into Gaza and its ongoing military operations in the West Bank, Pretoria. <https://shre.ink/tnis>
- Dubow, S. (2024), Apartheid in Sout Africa and Israel/Palestine a case of convergent evolution?, *Palestine/Israel Review*, 1 (2): 257-288. <https://shre.ink/SIYWDW> (18 de febrero de 2024), Lula compara a Israel con Hitler y el genocidio de judíos, Bonn. <https://shre.ink/tnin>
- Essa, A. (5 de diciembre de 2024), India doubles down on pro-Israel policy saying 'national interest' drives arms transfers, *Middle East Eye*. <https://shre.ink/tny0>
- Fabani, O. & Paredes Rodríguez, R. (2024), La nueva geopolítica: las implicancias del ingreso de los países árabes a los BRICS, *Mural Internacional*, 15. <https://shre.ink/tnzd>
- Fernández, G. (2023), Fuerte confrontación entre Israel y Palestina, *Radio Gráfica*. <https://shre.ink/tnyw>
- France 24 (1 de noviembre de 2018), Bolsonaro planea trasladar la embajada de Brasil a Jerusalén, París. <https://shre.ink/tnyX>
- Haidar, S. (2025), India should be an 'essential and important' part of Gaza reconstruction: Palestinian envoy, *The Hindu*. <https://shre.ink/tnyE>
- Horowitz, A. (2010), Excerpt from: 'The Unspoken Alliance: Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa', *Mondoweiss*. <https://shre.ink/tnyF>
- Infobae (10 de mayo de 2025). Brasil exhorta a Israel a no ejecutar su plan de expansión militar en la Franja de Gaza, Buenos Aires. <https://shre.ink/tnyu>

- Kaushik, K. (23 de febrero de 2024), Las exportaciones militares de Israel a India, su principal comprador, no se ven afectadas por la guerra de Gaza, *Reuters*. <https://shre.ink/SHKa>
- Kopel, E. (2025), Israel en su hora más oscura ¿Qué significa la destrucción de Gaza? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires. <https://shre.ink/tnFf>
- Kumaraswamy, P. R. (2010). *India's Israel Policy*. Columbia: Columbia University Press.
- Le Monde (14 de octubre de 2023), Israel-Hamas War: Russia calls for itarian cease-fire in Gaza. <https://shre.ink/tny7>
- Lu, X. & Al Jijakli, D. (21 de mayo de 2025), La visión de China para Gaza: reinventar la paz en Oriente Próximo, *Agenda Pública*. <https://shre.ink/tnFj>
- McCarthy, S. (2024), Xi Jinping de China pide una conferencia de paz y "justicia" sobre la guerra en Gaza mientras los líderes árabes visitan Beijing, *CNN*. <https://shre.ink/tnyo>
- Mandela, N. (1993), South Africa's Future Foreign Policy, *Foreign Affairs*, 72 (5).
- Marsi, F. (26 de junio de 2024), India exports rockets, explosives to Israel amid Gaza war, documents reveal, *Al Jazeera*. <https://shre.ink/tnyx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2025), Wang Yi on the Israeli-Palestinian conflict: The will of the people must not be defied, and the principle of justice must not be abandoned, Beijing. <https://shre.ink/tnFu>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2023), Xi Jinping Attends the Extraordinary Joint Meeting of BRICS Leaders and Leaders of Invited BRICS Members on the Situation in the Middle East with Particular Reference to Gaza. <https://shre.ink/S9EJ>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2023), Foreign Ministry Spokesperson's Remarks on the Escalation of Tensions Between Palestine and Israel. <https://shre.ink/S9Eo>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de India (2023), India Palestine bilateral relations, New Delhi. <https://shre.ink/tnyg>
- Morgenthau, H. (1993). *Politics among nations*. Boston: McGraw-Hill.
- Página 12 (22 de noviembre de 2023), Los BRICS exigen un alto al fuego en Gaza, Buenos Aires. <https://shre.ink/tnyr>
- Ramachandra, R (2024), India: Report alleges Adani-Elbit Advanced Systems India Ltd. & Munitions India Ltd. were authorised to continue to send arms products to Israel amid continued war on Gaza, Business & Human Rights Resource Centre. <https://shre.ink/S9cr>
- Rosas, P. (30 de septiembre de 2024), Cuál ha sido la posición histórica de China y Rusia frente a la causa palestina (y qué buscan mediando en el conflicto con Israel), *BBC News*, UK. <https://shre.ink/tnz2>
- RTVE (22 de noviembre de 2023). Israel: El presidente chino pide el cese del castigo colectivo de Israel contra la población de Gaza, Madrid.

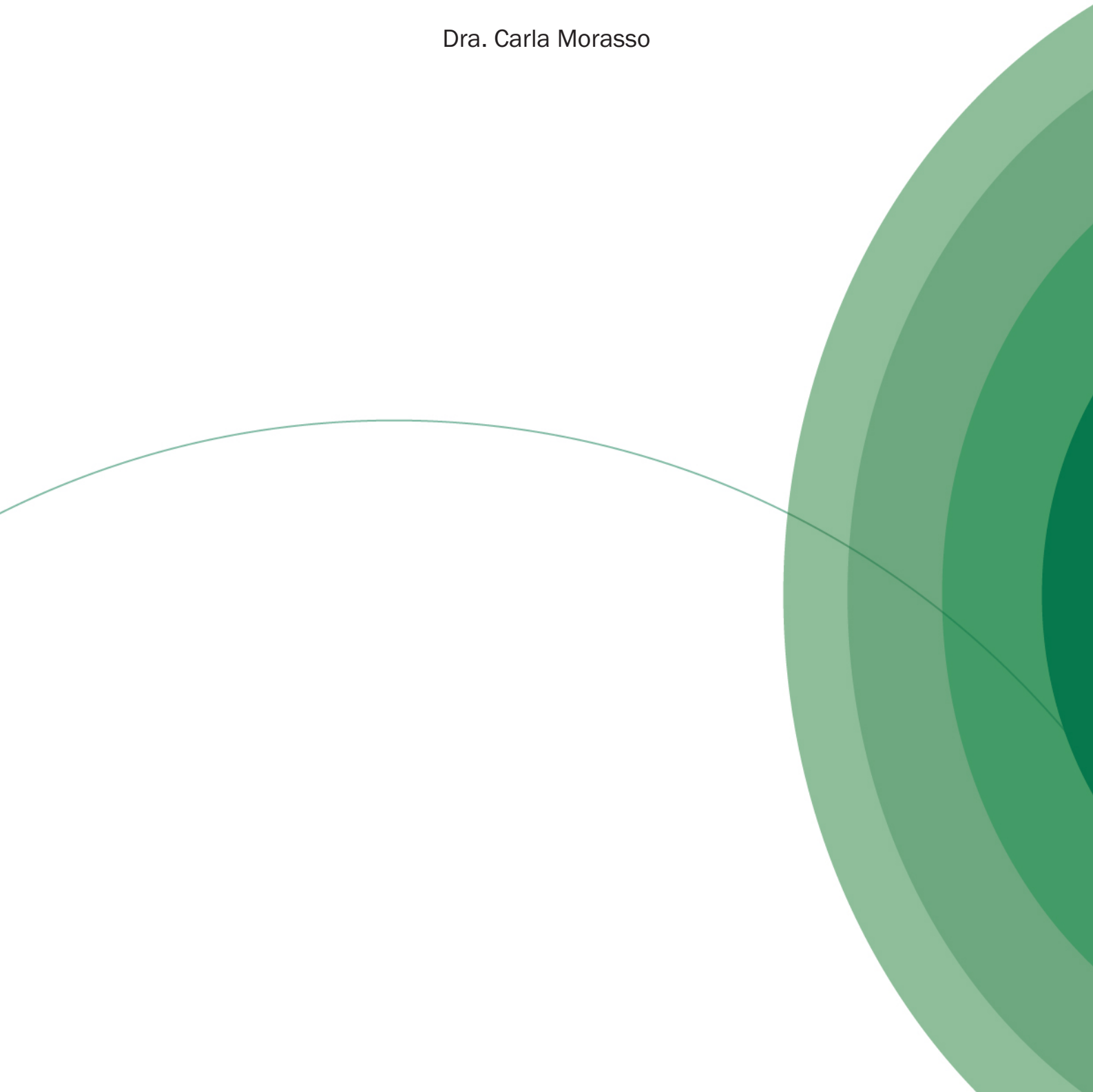


- <https://shre.ink/tnys>
- Saaida, M. (2022), India's Foreign Policy Shift towards Palestine and Israel, Rimah Center for Research and Studies. <https://shre.ink/tny2>
- Salek, S. (2010), Lula criticó en Israel las colonias judías, *BBC*. <https://shre.ink/tny9>
- Sooliman, Q. (2014), South African foreign policy and human rights: South Africa's foreign policy on Israel (2008-2014) in relation to the palestinian question, LLM Dissertation, University of Pretoria. <https://shre.ink/tnym>
- Soong, Claus (2025), China y Rusia impulsan un nuevo orden, *Política Exterior*. <https://shre.ink/S94c>
- South African Government (2023), South Africa calls for the immediate cessation of violence, restraint, and peace between Israel and Palestine, Pretoria. <https://shre.ink/tnF6>
- Spetschinsky, L. (2023). In the Israel-Hamas war, Russia takes the ridge road, Austrian Institute for International Affairs. <https://shre.ink/SHvu>
- Swissinfo (13 de octubre de 2023), Putin advierte de que las víctimas por operación terrestre en Gaza serán inaceptables, Ginebra. <https://shre.ink/tnFV>
- Thareima, C. (2024), Examining China's Stances on the 2023-2024 Gaza Crisis in the United Nations Security Council, *Electronic Journal of Social and Strategic Studies*, 5 (2). <https://shre.ink/tnRk>
- The Economist Times (22 de noviembre de 2024). Israel-Hamas conflict: India says none should compromise on terrorism, calls for addressing concerns of Palestinians in sustainable manner. <https://shre.ink/tnFm>
- The Times of Israel (6 de junio de 2024), Putin: afirma que el conflicto en Gaza no es una guerra sino la destrucción total de la población civil. <https://shre.ink/tnFE>
- United Nations (2023), Security Council rejects Russian resolution on Gaza. <https://news.un.org/en/story/2023/10/1142427>

# CAPÍTULO 7

---

Dra. Carla Morasso



# **Etiopía como actor emergente del Sur Global: nuevos alineamientos, viejos desafíos**

## **Resumen**

En un contexto internacional caracterizado por la contestación al orden liberal de los actores emergentes y la creciente competencia entre Estados Unidos y China, el caso de Etiopía ilustra la creciente capacidad de agencia de los estados africanos. A partir de una revisión bibliográfica argumentada, el presente capítulo analiza la política exterior etíope durante el gobierno de Abiy Ahmed (2018-presente). Se considera que la nueva orientación de la política exterior ha profundizado el alineamiento con el Sur Global y ha fortalecido la proyección internacional del país, lo cual se ha traducido en la reconciliación con Eritrea, el distanciamiento con Estados Unidos, el establecimiento de una asociación estratégica con China y el ingreso a los BRICS+. No obstante, la trayectoria futura de esta potencia regional dependerá del modo en que afronte las tensiones y contradicciones que a nivel doméstico e internacional desafían su crecimiento, estabilidad y liderazgo en el Cuerno de África.

**Palabras claves:** Etiopía – Política Exterior – Sur Global – BRICS – Alineamiento

## **Ethiopia as an emerging player in the Global South: new alignments, old challenges**

### **Abstract**

In an international landscape marked by emerging actors that challenge the liberal order and increasing competition between the United States and China, Ethiopia serves as a notable example of the growing agency of African states. This chapter conducts a reasoned review of the literature to analyze Ethiopian foreign policy under the leadership of Prime Minister Abiy Ahmed (2018-present). Ethiopia's new foreign policy direction has fostered closer ties with the Global South and enhanced the country's international profile. This shift has led to significant outcomes, such as the reconciliation with Eritrea, a distancing from the United States, the establishment of a strategic partnership with China, and Ethiopia's entry into BRICS+. However, the future trajectory of this regional power will hinge on how it navigates the tensions and contradictions that could impact its growth, stability and leadership in the Horn of Africa, both domestically and internationally.

**Key words:** Ethiopia – Foreign Policy – Global South – BRICS – Alignment

## **Introducción**

El fenómeno de la difusión del poder mundial y el desgaste del orden liberal occidental se han profundizado desde comienzos del siglo XXI. El sistema internacional presenta nuevas formas de “interpolarismo” (Grevi, 2010) y de “no polarismo” (Haas, 2008) en sus diferentes planos, presentándose así como un

“multiplex order” (Acharya, 2017) en el cual emergentes de la periferia han demostrado capacidad de influencia y proyección internacional.

El caso de los BRICS es el más paradigmático (Chaturvedi et. al., 2012; Lechini & Morasso, 2020; Giaccaglia et. al. 2022; Li, 2017; Pelfini et. al., 2015) pero, tal como plantean Delgado Caicedo & Ziebell de Oliveira (2024:100) otros estados también han alcanzado mayor influencia y poder en el sistema internacional, entre ellos Nigeria, Egipto, Argelia, Kenia y Etiopía.

Del mencionado grupo de países africanos, durante el proceso de ampliación del BRICS, en la decimoquinta cumbre del bloque realizada en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto de 2023, se invitó formalmente a la República Árabe de Egipto y a la República Democrática Federal de Etiopía a que se incorporen como miembros de pleno derecho, lo cual aconteció el 1 de enero de 2024.

En el caso etíope su crecimiento económico, sus capacidades militares, su influencia regional y su alineamiento con la República Popular de China fueron factores que impulsaron su candidatura al ingreso a los BRICS+ en el marco de una política exterior que a partir de la llegada al gobierno de Abiy Ahmed en 2018 procuró incrementar la proyección internacional del país (Morasso, 2024).

Los preceptos básicos de la actual política exterior etíope comenzaron a delinearse tras la caída del régimen socialista, cuyo gobierno militar, conocido como Derg, privilegiaba las relaciones con la entonces Unión Soviética en base a su fuerte alineamiento político-ideológico<sup>1</sup>. Con la llegada al poder del partido Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF, por sus siglas en inglés) en 1991, la política exterior adoptó una impronta afrocentrista en la dimensión político-securitaria y viró hacia la diversificación de los vínculos con actores extra-regionales en la dimensión política-económica<sup>2</sup>.

En el plano regional, la desconfianza y la “mentalidad de asedio” predominante durante el gobierno del Derg dio lugar a relaciones más cooperativas (Jalu & Adgeh, 2025: 50), aunque no exentas de tensiones. La

<sup>1</sup> En 1974 la revolución socialista de Hailé Mariam Mengistu finalizó con el imperio monárquico de Haile Selassie I y estableció un régimen de partido único con economía estatizada. La junta militar que gobernaba era conocida como Derg, la cual fue depuesta en 1991 por el EPRDF, una coalición de cuatro partidos étnicos que representaban las diferentes regiones de Etiopía que comenzó el paso hacia un proceso de democracia liberal y apertura económica.

<sup>2</sup> Cabe señalar que en 1991 se estableció un sistema democrático federal en base a la distribución territorial étnica, el cual fue plasmado en la Constitución de 1994.

independencia de Eritrea en 1993 tras un referéndum regional y el posterior conflicto armado, que tuvo lugar entre 1998-2000 por diferencias en la delimitación de las fronteras, tanto como las continuas situaciones de inestabilidad, tales como la guerra civil en Sudán y Sudán del Sur o el terrorismo de Al-Shabab en Somalía, y la participación en misiones de paz de Naciones Unidas (NU) y la Unión Africana (UA) fueron ejes centrales de la agenda externa etíope. Asimismo, tuvo un lugar destacado la gestión hídrica de la cuenca del Nilo a partir de la construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etíope (GERD, por sus siglas en inglés) que afecta los intereses de Sudán del Sur y Egipto. Es uno de los principales proyectos hidroeléctricos del continente y es un símbolo del desarrollo etíope (Morasso, 2024).

En el plano internacional, en tanto, el modelo de “*developmental state*”, donde el Estado tiene un fuerte rol en la economía con el objetivo de alcanzar el desarrollo nacional, orientó desde 1995 la estrategia de inserción internacional etíope a través de la diversificación de los vínculos para la búsqueda de flujos externos y siempre bajo el enfoque de “*domestic first, external second*” (Chala, 2020: 429). En efecto, el documento de Política y Estrategia de Asuntos Exteriores y Seguridad Nacional de Etiopía de 2002 subrayaba que lograr el desarrollo económico acelerado era fundamental para la supervivencia del país debido a la crítica situación de pobreza, motivo por el cual se privilegió la diplomacia económica por sobre la agenda militar que había propiciado el Derg (Gudeta, 2018:196).

El activo rol en las problemáticas africanas de cooperación y seguridad y los resultados obtenidos en materia de crecimiento económico perfilaron a Etiopía como una “potencia regional” del siglo XXI (Cilliers et. al., 2015; Klobucista, 2020; Morasso, 2024) con capacidad de influencia en su región que progresivamente fue adquiriendo mayor visibilidad en el sistema internacional, en particular desde la llegada de Abiy Ahmed como primer ministro en 2018.

Conforme al análisis de la distribución del poder nacional en el Sur Global realizado por Morales Ruvalcaba (2025) en base a los datos del *World Power Index*, entre 1992 y 2010 fue notable el incremento del poder nacional de Etiopía, pero aún mayor el salto en 2022 como resultado de su proceso de pacificación, el crecimiento económico y la generación de infraestructura. Asimismo, los resultados del “Índice El Cano de Presencia Global” indican un ascenso en la escala entre décadas, pasando del puesto 83 en 2000, al 71 en 2010, al 57 en 2020 para descender al puesto 70 en 2024, no obstante lo cual continúa siendo uno de los países mejor posicionados en la región detrás de Sudáfrica, Nigeria, Kenia y Uganda (Real Instituto El Cano, 2024).

Considerando lo expuesto, el presente trabajo parte del supuesto de que si bien la política exterior del gobierno de Abiy Ahmed ha mantenido los lineamientos afrocentristas y desarrollistas centrales delineados por sus predecesores del EPRDF –Tamrat Layne (1991-1995), Meles Zenawi (1995-



2012) y Hailemariam Desalegn (2012-2018)– presentó nuevos matices en tanto ha profundizado su aproximación a las narrativas e intereses del Sur Global y ha procurado fortalecer la proyección internacional del país<sup>3</sup>.

Consecuentemente, en el capítulo se caracteriza la política exterior del gobierno de Abiy, atendiendo particularmente a los vínculos con China y Estados Unidos y a la incorporación a los BRICS+. Para ello, desde una perspectiva cualitativa, se recurre a la técnica de revisión bibliográfica argumentativa en base a literatura especializada, piezas comunicacionales gubernamentales, artículos de prensa, documentos oficiales y discursos de altos representantes gubernamentales.

El texto se organiza en cuatro secciones principales. En la primera se presentan los conceptos centrales que permiten abordar la cuestión de la política exterior etíope, su capacidad de agencia y el alineamiento con el Sur Global. En la segunda, se brinda una aproximación a las ideas y concepciones políticas del primer ministro Abiy Ahmed en el marco de las cuales procuró la reconciliación con Etiopía. En tanto, en la tercera sección se exponen los procesos de distanciamiento de Estados Unidos y aproximación a China, mientras que en la cuarta se indaga sobre la incorporación de Etiopía en los BRICS+. A modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones sobre la nueva etapa de la política exterior etíope en el Sur Global.

## **1. Consideraciones conceptuales**

En primer lugar, cabe indicar que en este trabajo se entiende que la política exterior es una política pública de carácter interméstico que expresa los objetivos e intereses de un Estado en su vinculación con el sistema internacional. Esta política puede adoptar diferentes orientaciones en función de la fundamentación y direccionalidad de las acciones del gobierno en base a los principios, valores y visión del mundo que tiene y a lo que consideran que son los intereses nacionales (Morasso, 2016).

Para el caso africano, además, donde la política suele caracterizarse por gobiernos personalistas, es también necesario tener en cuenta “el rol de los líderes por cuanto éstos, en la mayoría de los casos, se transforman en sinónimos de sus países. Nasser (Egipto), Nkrumah (Ghana), Nyerere (Tanzania), Mobutu

<sup>3</sup> Cabe señalar que para algunos autores el modelo desarrollista comenzó a resquebrajarse con Abiy Ahmed en tanto dio pasos hacia a la liberalización de algunos sectores y la privatización de empresas (Gebreluel, 2023:1142).

(Zaire) y Mandela (Sudáfrica) han sido claros ejemplos de ello” (Carreño, 2024:82).

Otro aspecto a tener en cuenta es que el análisis sobre los márgenes de maniobra de las políticas exteriores africanas se inserta en el marco de los debates sobre la capacidad de agencia de dichos estados (Coffie & Tiky, 2021; de Carvalho, Gruzd & Mutangadura, 2019; Delgado Caicedo & Ziebell de Oliveira, 2024; Soulé, 2020).

Los pasados coloniales, las lógicas de extroversión en los relacionamientos externos, las economías primarizadas y vulnerables y las restricciones socio-políticas domésticas determinaron fuertemente la capacidad de autonomía de los estados africanos y los relegaron, en gran medida, como actores marginales<sup>4</sup>. No obstante, poseen recursos materiales y simbólicos para actuar en función de sus intereses y no están condenados a ser simples “observadores” o “víctimas” sino que pueden ser “agentes” (van Wyk, 2015) que detentan la capacidad de negociar y acordar con actores externos en su propio beneficio (Chipaike & Knowledge, 2018) e incidir en la gobernanza global.

A partir de considerar que los estados africanos poseen capacidad de agencia, es posible examinar sus posicionamientos y la manera en que procuran alineamientos con otros actores, entendiendo que el “alineamiento” alude a la convergencia de intereses, objetivos y desafíos en la arena internacional junto a la reducción de la incertidumbre sobre el comportamiento futuro de la contraparte (Zagare & Kilgour, 2003; Giaccaglia, 2024a). En este sentido, el alineamiento no refiere exclusivamente a alianzas militares defensivas u ofensivas contra un enemigo concreto, si bien los temas de seguridad y defensa pueden formar parte de la cooperación entre las partes.

Por otra lado, en tanto la categoría de “Sur Global” es discutida y definida de diversos modos (Abbondanzieri, 2024; Menon, 2025), es preciso indicar que en este trabajo alude a un conjunto heterogéneo de países en desarrollo que tienen en común un pasado colonial, enfrentan problemáticas comunes asociadas la estratificación internacional y comparten el interés por alcanzar mayores grados de maniobra e influencia en el sistema internacional.

<sup>4</sup> La civilización etíope tiene sus inicios en los siglos I y VII con el reinado de Askum, el cual luego fue reemplazado por reinados y sultanatos tras la llegada de los musulmanes. En el siglo XIX se conformó el Imperio de Etiopía, el cual permaneció independiente durante la colonización europea, a excepción de los períodos de ocupación italiana entre 1936 y 1941, tras la cual se restauró el poder imperial con Haile Selassie I, que se mantuvo en el poder hasta la revolución socialista de 1974.

Una de las dinámicas características del Sur Global en el siglo XXI es el resurgimiento de la “cooperación Sur-Sur”, comprendida como un proceso políticamente motivado que expresa la convergencia de intereses plurales e implica dinámicas horizontales entre los actores involucrados que procuran alcanzar objetivos de desarrollo y ampliar sus márgenes de autonomía en base a los principios de equidad, beneficio mutuo, no interferencia en asuntos internos y ausencia de condicionalidades (Lechini & Morasso, 2022: 3). De acuerdo con Chaturvedi (2016: 10), la cooperación Sur-Sur se compone en la práctica por cinco dimensiones interrelacionadas orientadas a promover el desarrollo: comercio e inversión, tecnología, desarrollo de competencias, préstamos y subvenciones.

En función de las nociones precisadas, en los próximos apartados se realizará una aproximación a la política exterior del gobierno de Abiy Ahmed que permitirá reconocer los indicios que señalan un mayor alineamiento con el Sur Global y la intención de incrementar su proyección internacional.

## **2. La filosofía Medemer**

La impronta personal de Abiy Ahmed es uno de los elementos a tener en cuenta al momento de caracterizar su gestión de gobierno. Desde su asunción llevó a la práctica las bases de la denominada “filosofía Medemer”, la cual constituye la base de su pensamiento político y fundamenta su accionar tanto en el plano doméstico como internacional.

De acuerdo al propio Abiy Ahmed (10 de diciembre de 2019), Medemer, que en amárico significa sinergia, convergencia y trabajo en equipo para un destino común, es un ideal basado en la identidad etíope que alude a la vida política, social y económica del pueblo y representa un pacto social para construir una sociedad más justa, igualitaria, democrática y humana, aprovechando lo mejor del pasado para buscar la paz en un futuro común basado en los valores del amor, el perdón, la reconciliación y la inclusión.

La idea de unidad que guía a Ahmed fue central para propulsar un profundo cambio en la estructura de poder nacional. Si bien no es propósito central de este capítulo analizar lo acontecido en la política interna etíope, dado la lógica interméstica de toda política exterior, es preciso exponer algunos procesos que han repercutido en los vínculos internacionales y que permiten una aproximación a la visión del líder etíope. En particular, esto se torna relevante en tanto, desde la perspectiva de analistas como Sarkar (2023:5) y Gudeta (20 de mayo de 2025), la política exterior en tiempos de Abiy presenta un alto grado de personalismo e instrumentalización orientada a la consolidación del poder interno y ambiciones políticas personales.

En este marco debe leerse el hecho de que a un año de haber llegado

al poder representando al EPRDF<sup>5</sup>, Abiy disolvió el EPRDF y fundó el Partido de la Prosperidad (PP) en base a tres de los cuatro partidos que componían el antiguo frente partidario –el Partido Democrático de Oromo, el Partido Democrático de Amhara y el Movimiento Demócrata Popular del Sur de Etiopía– excluyendo del nuevo partido y del gobierno al Frente para la Liberación del Pueblo Tigray (TPLF)<sup>6</sup> (Morasso, 2024).

Esta decisión, que tuvo como objetivo avanzar hacia un gobierno más nacionalista y centralista en detrimento de las dinámicas federalistas entre las etnias mayoritarias, tempranamente comenzó a tener repercusiones negativas. En primer lugar, porque el TPLF comenzó a cuestionar la legitimidad del gobierno y desconocer sus decisiones, llegándose a un punto de tensión tal que el gobierno central de Abiy inició una ofensiva militar en la región de Tigray para restablecer el orden. Comenzó así en septiembre de 2020 un cruento conflicto armado que causó una crisis humanitaria y que tuvo repercusiones tanto dentro como fuera del país.

A pesar de que este conflicto finalizó en 2022 tras la mediación de la UA, la zona aún presenta inestabilidades al igual que en las regiones de Amhara y Oromía, con la presencia de milicias insurgentes. Es decir, la filosofía Medemer encontró en la realidad límites importantes para avanzar en el pan-etiopismo nacionalista de la visión de Abiy, quien además contradijo los propios valores humanitarios y de paz al decidir utilizar la fuerza contra su propio pueblo.

En el plano externo, la filosofía Medemer también guió la decisión de Abiy Ahmed de buscar la reconciliación con Eritrea tras casi dos décadas de una tensa y larga situación de “no paz, no guerra” ante la negativa etíope de reconocer los límites fronterizos establecidos tras el conflicto de 1998 por los Acuerdos de Argel de 2000 y 2002. El cambio en la postura sobre este punto habilitó el acercamiento bilateral y a los pocos meses de asumir el premier etíope firmó con el presidente eritreo, Isaías Afewerki la Declaración Conjunta de Paz y Amistad que reanudó las relaciones diplomáticas y el restablecimiento de vínculos de cooperación.

<sup>5</sup> La asunción tuvo lugar en un contexto de profunda crisis por protestas contra el gobierno, especialmente en la región de Oromia, donde se encuentra la mayoría étnica a la cual pertenece Abiy, y tras la dimisión de Hailemariam Desalegn. Hasta ese momento, Abiy Ahmed se había desempeñado como presidente del Partido Democrático de Oromo.

<sup>6</sup> Los cuatro grupos étnicos principales del país son oromo (35,8%), amhara (24,1%), somali (7,2%) y tigríno (5,7%) (CIA World Factbook, 2025).

El paso dado hacia la recomposición de los vínculos con Eritrea contribuyó a la imagen de Etiopía como un actor comprometido con la estabilización del Cuerno de África y le valió a Abiy Ahmed el premio Nobel de la Paz en 2019, un escenario que utilizó para consolidar su legitimidad doméstica y encarar los cambios necesarios para reforzar su poder en el PP tanto como para dar a conocer la impronta de su política exterior.

Según Zenebe (2025:9) la filosofía Medemer signó un cambio profundo en la política exterior etíope al proponer un enfoque de cooperación e integración que reconoce que la prosperidad del país está indisolublemente ligada a la estabilidad y el desarrollo de sus vecinos por encima de la tendencia al aislamiento que primó en las administraciones anteriores.

En dicho marco pueden incluirse el activo compromiso con la UA, el rol mediador en Sudán en 2019, los proyectos de conectividad con Kenia y Yibuti que, además, son centrales para la exportación de sus bienes a través de los puertos de estos países, o el apoyo a la iniciativa del Mercado Único de Electricidad de África en consonancia con la puesta en marcha de la Gran Presa del Renacimiento Etíope, a pesar de que la misma generó tensiones importantes con Egipto y Sudán (Morasso, 2024).

Asimismo, es posible observar que las ideas de beneficio mutuo, generación de sinergias, cooperación y autodeterminación que subyacen en la concepción Medemer son coincidentes con los valores de la cooperación Sur-Sur y el diálogo multilateral que promueven los BRICS y se aleja del enfoque securitario que predominaba en las relaciones con Estados Unidos, tal como se expondrá en las próximas secciones.

### **3. De la sociedad con Estados Unidos a la asociación con China**

El orden unipolar de los años noventa propició el acercamiento de Etiopía con Occidente en el marco de su estrategia de diversificación de relaciones extra regionales. En particular con Estados Unidos estos vínculos se estrecharon tras los ataques del 11-S en 2001 en tanto el país se convirtió en un aliado central para la lucha contra el terrorismo estadounidense en el Cuerno de África, a tal punto que en 2015, durante su visita de Estado, Obama calificó a Etiopía como un “socio destacado” en la lucha contra el terrorismo en esta región y un “socio clave” en la resolución de las crisis de la región (Chala, 2020:433).

Este rol de cooperante clave en materia de seguridad e inteligencia les brindó a los gobiernos del EPRFD dos oportunidades. Por un lado, acceso a fondos de ayuda oficial al desarrollo estadounidense, de hecho, se convirtió en su principal donante de Ayuda Oficial al Desarrollo, con montos que alcanzaron los mil millones de dólares anuales entre 2008 y 2010 y continuaron elevados en los años siguientes (Chala, 2020:432). Por otro lado, ciertos márgenes de maniobra para llevar adelante políticas desarrollistas y no acatar completamente las sugerencias y condiciones de reformas neoliberales promovidas por

Occidente en África (Le Gouriellec, 2018) en función de implementar los ejes del *developmental state*.

En el marco del modelo desarrollista, que como se mencionara previamente, promueve un Estado fuerte e intervencionista, encargado de asignar los recursos para transformar estructuralmente la economía, en 2005 Etiopía ingresó en una era de rápida expansión económica impulsada por las inversiones públicas y extranjeras en transporte, energía e infraestructura social. Como resultado, entre 2005 y 2019 el crecimiento anual del PIB promedió el 10,3 % y el ingreso per cápita aumentó de 120 dólares en 2003 a 920 dólares en 2020. La pobreza, además, se redujo del 44 % en 2000 al 23,5 % en 2016 (AfDB, 2022) y se alcanzaron importantes resultados en la consecución de las metas de los Objetivos del Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

En este proceso, la cooperación Sur-Sur con China fue central. Por una parte, porque se incrementaron los proyectos y programas de asistencia técnica en materia de salud, agricultura y educación (Addis & Zuping, 2019). Por otra parte, porque se convirtió a lo largo de los años en el principal proveedor de préstamos e inversiones que apoyaron las directrices nacionales etíopes plasmadas en los planes de Crecimiento y Transformación I y II en 2010 y 2015, respectivamente y en el Programa de reformas económicas internas: un camino hacia la prosperidad, de 2020. En este sentido, los trabajos de Yan & Sautman (2024) y Tesfaye (2020) indican que el gobierno etíope ha proyectado su capacidad de agencia al direccionar los fondos provenientes de China, tanto los préstamos concesionales como la inversión privada, a los proyectos planteados en sus planes estatales para el desarrollo, si bien la asimetría de poder es evidente.

El 82,2 % del total de los préstamos chinos<sup>7</sup> fueron utilizados en proyectos de infraestructura vinculados a transporte y comunicaciones, energía y saneamiento. En tanto, la inversión extranjera directa china, que ascendió a aproximadamente 4 mil millones de dólares (Ministry of Finance Ethiopia, 2023) estuvo destinada a la construcción de parques industriales como los de Bole-Lemi I y II, Kilinto, Lebu, Huajian y Dire Dawa (bajo la concepción de emular la experiencia china), la fabricación de cuero y textiles, al sector de las telecomunicaciones, la construcción de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos e inmuebles y al desarrollo de proyectos de energía verde.

<sup>7</sup> China se convirtió en el mayor prestamista bilateral de Etiopía, en tanto el mayor acreedor multilateral es la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (UNDP, 2023).



En materia comercial también China se posicionó como el principal socio etíope, principalmente por sus ventas de maquinaria liviana y bienes manufacturados. En 2023, representó el 31% del total de las importaciones etíopes, frente a un porcentaje mucho menor de los importados desde Estados Unidos, que fue del 5.6%. En el caso de las exportaciones etíopes, ambos destinos tienen un peso similar en la canasta total de productos exportados, ya que el mercado chino equivalió al 8.5% y el estadounidense al 12%, siendo los principales productos el sésamo, el café y el algodón (OEC, 2025).

En síntesis, durante los gobiernos del EPRDF, tanto en la relación con Estados Unidos como con China la cooperación al desarrollo y humanitaria fue central ya que, a pesar del crecimiento económico, Etiopía continuaba siendo un “país menos adelantado”<sup>8</sup>. Mientras que con el primero la agenda bilateral se definió principalmente en torno a las problemáticas de seguridad internacional, con el segundo se delineó alrededor de las cuestiones económicas.

A partir de la asunción de Abiy Ahmed, dichos perfiles de relacionamiento se mantuvieron aunque con matices y ajustes que indican un proceso de distanciamiento con Occidente y de aproximación con Oriente.

### **3.1 La relación con Estados Unidos desde 2018**

En lo que refiere a la relación con Estados Unidos, tal como se señaló previamente, desde los ataques a las torres gemelas en 2001 Etiopía había sido el Estado base de la estrategia estadounidense en materia de seguridad y diplomacia en el Cuerno de África. No obstante, esta situación cambió ante el estallido de la guerra intestina en la región tigrina (Gudeta, 20 de mayo de 2025).

El gobierno de Abiy fue acusado de limpieza étnica, masacres de civiles, violaciones en grupo y uso del hambre como arma de guerra en el conflicto de Tigray (Molfino, 2021) y, ante esto, la posición del gobierno de Biden fue declarar la “emergencia nacional”, en conformidad con la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional, “para hacer frente a la amenaza inusual y

<sup>8</sup> Actualmente son 46 estados los que conforman este grupo que afronta más riesgos relativos de pobreza extrema y situación de subdesarrollo en función de los niveles de ingreso per cápita, las fragilidades en los activos humanos y la vulnerabilidad económica. Para mayor información consultar el portal de Naciones Unidas sobre países menos adelantados: <https://www.un.org/es/conferences/least-developed-countries>.

extraordinaria a la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos constituida por la situación en relación con el norte de Etiopía”<sup>9</sup> (White House, 2024) y suspendió la asistencia alimentaria en el país.

Tras la firma del acuerdo de paz entre el gobierno etíope y el Frente para la Liberación del Pueblo de Tigray en Pretoria, Estados Unidos destinó nuevos fondos para asistencia alimentaria. Además, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Finanzas etíope lanzaron un Programa Conjunto de Operaciones de Emergencias en el marco de la visita del ministro de Relaciones Exteriores, Antony Blinken, a Adís Abeba en marzo de 2023, por el cual se comprometían fondos por 331 millones de dólares (DoS USA, 2023a).

No obstante, muchas de las sanciones impuestas en 2021 continuaron vigentes. A julio de 2025, la asistencia para el desarrollo permanecía suspendida en las áreas de cooperación en seguridad y en algunos temas vinculados a la democracia y el buen gobierno, al igual que los beneficios de la ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA)<sup>10</sup>. Asimismo, se mantenían la denegación de visas a particulares considerados por el gobierno de Estados Unidos como responsables de las inestabilidades y brotes de violencia tanto como la negativa estadounidense a que instituciones financieras internacionales brindaran apoyo a Etiopía. Esta extensión en el tiempo de las sanciones ha sido justificada por Estados Unidos por la persistencia de situaciones conflictivas en otras regiones etíopes, principalmente Oromia (DoS USAb, 2023).

La respuesta de la administración de Joseph Biden al conflicto en Tigray debe leerse en un marco más amplio donde se aditan las suspicacias y desconfianzas que generó la relación sino-etíope, el proceso de reaproximación a Eritrea, cuyo régimen es mirado con recelo por el gobierno estadounidense<sup>11</sup> y la neutralidad expresada por Etiopía ante la invasión rusa a Ucrania<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Traducción al español propia.

<sup>10</sup> Lanzada en el 2000, la AGOA ofrece a 40 países africanos amplias exenciones aduaneras para exportar sus productos a Estados Unidos siempre y cuando éstos se comprometan a respetar los derechos humanos y las condiciones laborales a nivel doméstico.

<sup>11</sup> Entre los principales hechos de la relación bilateral se destacan la expulsión del país de la USAID en 2005; las sanciones impuestas al gobierno y a privados eritreos por la participación del gobierno eritreo en el conflicto de Tigray y la violación de Derechos Humanos; y la clasificación estadounidense de Eritrea como país de especial preocupación por la falta de libertad religiosa y la trata de personas (DoS USA, 2023c).

<sup>12</sup> Etiopía estuvo ausente al momento de la votación de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas titulada “Agresión contra Ucrania” (A/RES/ES-11/1) en 2022.

Tras la asunción de Donald Trump en enero de 2025 la relación muestra indicios de continuar enfrentando serias dificultades. En primer lugar, porque la decisión de desmantelar la USAID estrecha las posibilidades de extender canales de diálogo y cooperación. Por otra parte, por las declaraciones polémicas del presidente estadounidense sobre la GERD. No solamente aludió haber aportado financieramente a la construcción de la GERD, lo cual es negado por Etiopía (Chibelushi & Yibeltal, 23 de julio de 2025), sino que explicitó su apoyo a Egipto ante las tensiones que la gestión de las aguas del Nilo genera. En este punto, cabe señalar que durante su primer mandato, Trump ya había expresado que “es una situación muy peligrosa” en la cual “Egipto no podrá vivir así” y por tanto los egipcios “terminarán haciendo estallar la presa” aunque “deberían haberla detenido mucho antes de que comenzara” (France24, 23 de octubre de 2020).

Finalmente, porque el presidente Trump dejó en claro que considera a los BRICS como un bloque antiestadounidense –sobre todo por estar conformado por dos de sus principales rivales, China y Rusia, y por las intenciones del bloque en avanzar en medidas para desdolarizar la economía internacional–, motivo por el cual ha llegado a decir públicamente “Cualquier país que se alinee con las políticas antiestadounidenses de los BRICS pagará un arancel adicional del 10%. No habrá excepciones a esta política” (Prazeres, 7 de julio de 2025).

### **3.2 La relación con China desde 2018**

En lo que respecta a China, un primer punto a señalar es el claro contraste con la postura estadounidense ante lo que acontecía en Tigray. En efecto, para el gobierno de China este conflicto es un asunto interno etíope que debe ser resuelto por el propio pueblo de manera independiente (Ministry of Foreign Affairs The People’s Republic of China, 2023).

De este modo, y en consonancia con su histórica postura de no injerencia en asuntos externos de otros estados, su respuesta fue promover instancias de diálogo diplomático. Así, en el mes de septiembre de 2022, cuando aún trascurría el enfrentamiento armado, organizó en Adís Abeba la “Primera Conferencia de Paz entre China y el Cuerno de África”, la cual reunió a altos representantes de Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Yibuti e incorporó en su agenda el conflicto de Tigray.

La postura de china en torno al conflicto tigríño abona las críticas que señalan que el gigante asiático es un “donante maligno” (*rougue donor*) que lleva adelante su cooperación en África para satisfacer solamente sus propios intereses e ignora, incluso, fomenta regímenes autocráticos, hechos de corrupción y violaciones a los Derechos Humanos. Asimismo, fundamentalmente puede leerse como un apoyo explícito a un gobierno aliado del Este Africano que recientemente se había sumado a la BRI.

En efecto, en septiembre de 2018 ambos países signaron el Memorándum de Entendimiento que formalizó la participación etíope en la gran

iniciativa estratégica china orientada a expandir la conectividad global y profundizar la integración económica a través de corredores marítimos y terrestres. Este documento, más que iniciar una nueva etapa en las relaciones, cristalizó la profundidad de los acuerdos de cooperación, comercio e inversión entre ambos países así como las coincidencias en los modelos de desarrollo promovidos, motivos por los cuales Yan & Sautman (2024:222) etiquetaron a Etiopía como el “ejemplo de país BRI en África”.

En esta línea progresiva, durante el tercer foro BRI celebrado en Beijing en octubre de 2023 fue anunciada la “Asociación Estratégica Para Todo Tiempo” (*All-Weather Strategic Partnership*), la cual implica mecanismos de consultas permanentes, continuas visitas de alto nivel, apoyo mutuo en temáticas de interés nacional para cada una de las partes, activa participación en las estrategias de desarrollo de cada país, coincidencias en los posicionamientos sobre las agendas regionales y globales y coordinación en los esquemas de diálogo multilateral.

Este nivel de sociedad tiene una jerarquía superior en los grados de asociación que plantea China en su estrategia global (Chen, 23 de mayo de 2024; Li & Ye, 2019; Yue, 2018) a partir de una línea de base trazada en base a los principios de la Coexistencia Pacífica que se complejizan y adjetivan hasta alcanzar el máximo nivel de compromiso, representado en la actualidad por la “Asociación estratégica integral de coordinación” (*Comprehensive Strategic Partnership of Coordination*) que sostiene con Rusia.

En el caso sino-etíope, los principios básicos acordados al momento del establecimiento de los vínculos diplomáticos en 1970 fueron el mutuo respeto por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión, la no interferencia, la equidad, el beneficio mutuo y la coexistencia pacífica (Joint Communiqué, 24 de noviembre de 1970). En base a los mismos, en el 2000 la relación fue denominada como “Nueva Asociación Estratégica” (*New Strategic Partnership*) y desde allí se fue engrosando hasta llegar al nivel de “Asociación Estratégica Para Todo Tiempo”.

En el marco de la BRI, Etiopía es un socio clave para China en el Cuerno de África no sólo por los estrechos vínculos económicos, sino también por su papel diplomático y estratégico en una región caracterizada por la inestabilidad y por su relevancia para las conexiones marítimas<sup>13</sup>. Etiopía es considerado un

<sup>13</sup> A pesar de haber perdido el acceso directo al mar tras la independencia de Eritrea, Etiopía conserva su importancia estratégica debido a su proximidad al mar Rojo y al canal de Suez. Por el estrecho de Bab al-Mandeb en el golfo de Adén circula el 12% del petróleo y el 8% del gas licuado que se transporta marítimamente, así como casi el 30% de los contenedores del mundo y el 40% del comercio entre Asia y Europa (Bonfati, 2024). Además, en la zona hay varias bases militares extra regionales, en particular en Yibuti, donde China instaló su primera base militar en territorio africano.

interlocutor central en tanto en su capital se establecieron la sede de la UA, agencias de NU y el Banco Africano de Desarrollo porque además, ha desplegado el rol de proveedor de seguridad del Cuerno de África por sus capacidades militares y compromiso con misiones de paz internacionales (Cardoso et. al., 2021; Cepik & Schneider, 2010; Morasso, 2024).

Desde la perspectiva etíope, la relación con China es axial tanto por el apoyo político de la gran potencia asiática como por la cooperación económica, pero también por la transferencia de tecnologías. En este sentido, es valioso el ejemplo del lanzamiento de los dos primeros satélites de observación terrestre entre 2019 y 2020, los cuales fueron construidos con cooperación china junto con el Centro de Investigación de Ciencias Espaciales en Adís Abeba.

En otras palabras, si bien los lineamientos centrales de los vínculos se mantuvieron a partir de la llegada de Abiy Ahmed al poder, es posible observar que en un contexto de creciente disputa y competencia entre Estados Unidos y China a nivel global, con el primero hubo un proceso de distanciamiento que tuvo como vector el conflicto en Tigray, mientras que con el segundo se profundizó la aproximación, lo cual se expresó en su adhesión a la BRI y la posterior declaración sobre el establecimiento de una “Asociación Estratégica Para Todo Tiempo”. En dicho marco tuvo lugar el anuncio del ingreso de Etiopía a los BRICS+, un hito para la política exterior etíope que será abordado a continuación.

#### **4. La incorporación a BRICS+**

La convergencia de intereses entre China y Etiopía se puso de manifiesto con la incorporación de Etiopía al BRICS+ en un contexto en el cual, de acuerdo con Giaccaglia (2024b:53), China promovió la expansión de este bloque para fortalecer su red de aliados estratégicos, buscando entrelazar sus diversas iniciativas -BRICS, BRI, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII)- en una estructura geopolítica y económica que refuerce su posición global.

En este marco, Etiopía ingresó a los BRICS+ como el socio de menor desarrollo relativo y menor nivel económico, motivo por el cual análisis como los de Jouini (22 de septiembre de 2023) indican que los factores geopolíticos tuvieron un gran peso en su inclusión. Tanto la asociación estratégica con China como su rol de potencia regional incidieron en el reconocimiento del país como un emergente del Sur, más allá de las asimetrías con el resto de los miembros del grupo (Morasso, 2024).

Desde una perspectiva económica, para los miembros del BRICS+, Etiopía se convierte en una puerta más para África y un socio con un mercado prometedor para el comercio de bienes e inversiones, siendo el segundo país más habitado del continente, con 128 millones de habitantes. Para Etiopía, los BRICS representan una plataforma para atraer nuevas inversiones, adquirir



nuevas tecnologías, acceder a fuentes de financiamiento alternativas a las occidentales, principalmente a través del Nuevo Banco de Desarrollo y diversificar su comercio exterior.

En tal sentido cabe indicar que, además de China, también India es un socio importante, que le ofrece una gama amplia de bienes, como textiles, productos farmacéuticos, maquinaria y productos agrícolas. Asimismo, el comercio con Sudáfrica ha crecido de manera constante, con importaciones centradas en maquinaria, vehículos y productos químicos y potencial para una mayor expansión en los sectores minero, turístico y manufacturero. Con Rusia, en tanto, los vínculos comerciales se están expandiendo, especialmente en los sectores de la energía, la minería y la agricultura. Por su parte, el comercio con Brasil sigue siendo relativamente limitado y se centra en productos agrícolas como el café, el sésamo y las semillas oleaginosas (Mekonnen, 2024).

Así como en el vínculo con China los gobiernos etíopes demostraron cierta capacidad de agencia para que los flujos de capital y préstamos se dirijan a fortalecer las metas de desarrollo nacionales, es factible que promueva los vínculos con el resto de los miembros de BRICS con el propósito de abordar problemáticas internas, en particular la pobreza. Sin embargo, los desafíos son múltiples en función de las diferentes estrategias de cooperación implementadas por cada contraparte. Asimismo, dada la concentrada matriz de exportación etíope y su incipiente proceso de industrialización, es un reto importante quebrar el patrón de inserción comercial internacional dependiente con las potencias emergentes.

Desde una perspectiva política, el ingreso a los BRICS+ ha significado el reconocimiento de Etiopía como un actor influyente del Sur Global que promueve el multilateralismo y una mayor participación de los países en desarrollo en la gobernanza global. Esto fue señalado por Abiy Ahmed en el marco de la Cumbre de Kazán de 2024.

En dicho marco, Abiy expresó su lectura sobre la necesidad de reformar la arquitectura del sistema internacional indicando que “es crucial reconocer que el crecimiento económico de los países en desarrollo se ve, a menudo, cuestionado por unos sistemas financieros mundiales injustos” y que “los desequilibrios de nuestro marco económico mundial están impulsando el aumento de la desigualdad, la inflación y el desempleo”, mientras que “los llamamientos para la acción climática y la financiación climática siguen siendo ignorados, incluso mientras la crisis se agrava”, puntualizando que “no se trata sólo de representación. Se trata de justicia, equidad y de garantizar que todas las naciones pueden contribuir a la gobernanza global” (Infobae, 1 de noviembre de 2024).

Alineada con los BRICS+, Etiopía también aboga por modificaciones en el Consejo de Seguridad de NU para que esté representada África. No obstante, hay que tener en cuenta que carece de la influencia internacional que tienen



otros miembros del foro y es factible que en las discusiones de la agenda global presente su posición alineada con China sin desarrollar posturas propias.

Por otra parte, cabe subrayar que la participación BRICS+ le brinda al gobierno de Abiy Ahmed una opción estratégica desde donde resistir la presión y las críticas occidentales por sus políticas violatorias de los Derechos Humanos y acciones autocráticas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que aún la ayuda y el comercio con Europa y Estados Unidos son muy importantes, y que el país deberá mantener un equilibrio en sus vínculos. Asimismo, es dable indicar que en BRICS+ también hay socios con valores democráticos liberales y compromiso con los Derechos Humanos con los cuales podrían generarse contradicciones ante situaciones como las acontecidas en Tigray u Oromo.

De este modo, con limitaciones, contradicciones y tensiones, el ingreso a los BRICS+ fue un hecho significativo para la política exterior etíope al ser el país reconocido como un actor emergente del Sur Global. Para el gobierno de Abiy Ahmed en particular, los BRICS+ son una oportunidad para promover su proyecto de unidad nacional y sus objetivos de desarrollo, conseguir apoyos diplomáticos y promover un orden internacional multipolar más equitativo. El reto que se le presenta es gestionar estas expectativas en medio de tensiones y contradicciones entre, por una parte, sus aspiraciones políticas domésticas y regionales y por otra, los intereses geopolíticos y valores de sus socios BRICS+ en el continente africano y, particularmente, en el Cuerno de África.

### Reflexiones finales

En un orden internacional en transformación caracterizado por la emergencia de países del Sur Global que propician dinámicas multipolares y por la competencia creciente entre Estados Unidos y China, el caso de Etiopía refleja la posibilidad del desarrollo de capacidad de agencia de los actores africanos.

En este contexto, la política exterior etíope ha presentado un proceso de reconfiguración. En base a los pilares del afrocentrismo y *developmental state* que caracterizaron a los predecesores gobiernos de la ERPDF y con una impronta personalista, guiada por las concepciones de la filosofía “Medemer”, el gobierno de Abiy Ahmed promovió la reconciliación con Eritrea, se distanció de Estados Unidos, especialmente a causa del conflicto de Tigray y profundizó su alineamiento con China y, más ampliamente, con el Sur Global a partir de la cooperación Sur-Sur, lo cual tuvo como punto culmine el ingreso a los BRICS+.

De este modo, Etiopía ha incrementado su proyección internacional posicionándose como una potencia regional del Sur Global. No obstante, se avizoran desafíos importantes para el país. Por una parte, la continuidad de los condicionamientos políticos domésticos a causa del aún bajo nivel de desarrollo, de la inestabilidad relacionada con la fragmentación étnico-territorial y de las fuertes críticas al gobierno de Abiy Ahmed por las violaciones

a los Derechos Humanos y las derivas autocráticas que ha demostrado. Por otra parte, se plantean retos ante la posibilidad de que se generen nuevas dinámicas de dependencia externa y que escalen tensiones geopolíticas en el Cuerno de África que pondrían en jaque los objetivos etíopes de consolidarse como una potencia regional.

El tiempo dirá si Etiopía será capaz de desarrollar un alineamiento exclusivo basado en su asociación estratégica con China o considerará su pertenencia al grupo como un instrumento estratégico para alcanzar sus intereses nacionales, diversificar sus alianzas internacionales, fortalecer su influencia en la gobernanza global, promover su agenda de desarrollo y defender los intereses de África en un mundo en reconfiguración.

### Referencias Bibliográficas

- Abbondanzieri, C. (2024). Acerca de los actores del Sur Global: trayectorias, continuidades y futuros. *Foro internacional*, abril [Online]. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/3047/3137#toc>
- Abiy Ahmed A. (10 de diciembre de 2019). Nobel Lecture Forging A Durable Peace in the Horn of Africa. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2019/abiy/lecture/>
- Addis, A. & Zuping, Z. (2019). Assessment of the Impact of Chinese and Indian Economic Activities in Africa: A Particular Focus on Ethiopia's Economy. *China Report*, SAGE Publications, 55(3), pp. 241–264.
- African Development Bank –AfDB- (2022). Ethiopia: Accelerating Reforms for Inclusive Growth and Structural Transformation. Country Diagnostic Note. Ethiopia Country Office.
- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics and International Affairs*, 31(3).
- Bonfati, F. (2024). La crisis actual en el Mar Rojo y sus implicancias en el comercio marítimo internacional. *Geográfica Digital*, 21(41), pp. 61-81.
- Cardoso, N. C. F., da Conceição, G. G., & Sardo, I. E. (2021). Ascensão regional etíope: a política externa de Mengistu Hailé Mariam a Abiy Ahmed Ali. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 6(11): 129-151.
- Carreño, E. (2024). El estudio de los líderes en las políticas exteriores de África: notas metodológicas y evidencia empírica. *Astrolabio*, 32, pp. 78-104.
- Cepik, M. & Schneider, L. (2010). O papel da Etiópia no Chifre da Africa: uma potência regional capaz de impor a paz?. *Revista Conjuntura Austral*, 1(1): 19-26.
- Chala, T. (2020). Ethiopia's Foreign Policy in the New World Order System: *Foreign Policy Direction and its Determinants*. *International Relations and Diplomacy*, 8(10), pp. 426-437.
- Chaturvedi, S., Fues, T. & Sidiropoulos, E. (ed.) (2012). *Development cooperation*

- and emerging powers, New partners or old patterns?*. Zed Books.
- Chaturvedi, S. (2016). The development compact: A theoretical construct for South–South cooperation. *RIS discussion paper* 203. Research and Investigation System for Developing Countries.
- Chibelushi, W. & Yibeltal, K. (23 de Julio de 2025). Ethiopian official denies Donald Trump's claim that US funded River Nile dam. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/articles/c89e41z388qo>
- Chipaike, R. & Knowledge, M. (2018). *The question of African Agency in international relations*. *Cogent Social Sciences*, 41(1), pp. 148-257.
- Chen, A. (23 de mayo de 2024). Il-weather strategic partnership or friendly relationship? What to look for when China names ties with other nations. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3263798/all-weather-strategic-partnership-or-friendly-relationship-what-look-when-china-names-ties-other>
- CIA World Factbook (2025). Ethiopia Country Summary [Online]. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ethiopia/factsheets/#people-and-society>
- Cilliers, J., Schünemann, J. & Moyer J. (2015). Power and influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa. *African Future*, Paper 14, Institute for Security Studies, March.
- Coffie. A. & Tiky, L. (2021). Exploring Africa's Agency in International Politics. *Africa Spectrum*, 56(3).
- Delgado Caicedo, J. & Ziebell de Oliveira, G. (2024). La creciente agencia de la Unión Africana en el sistema internacional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 139, pp. 99-120.
- De Carvalho, G., Gruzd, S. & Mutangadura, C. (2019). At the Table or on the Menu? Africa's Agency and the Global Order. Institute for Security Studies and South African Institute of International Affairs [Online]. <https://issafrica.org/research/africa-report/at-the-table-or-on-the-menu-africas-agency-and-the-global-order>
- Department of State of the United States of America –DoS USA- (2023a). Secretary Antony J. Blinken And Ethiopian Minister of Finance Ahmed Shide Following Tour of UN Logistics Center Warehouse, March. <https://2021-2025.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-ethiopian-minister-of-finance-ahmed-shide-following-tour-of-un-logistics-center-warehouse/>
- Department of State of the United States of America –DoS USA- (2023b). Ethiopia Integrated Country Strategy, November. [https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/ICS\\_AF\\_Ethiopia\\_Public-1.pdf](https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/ICS_AF_Ethiopia_Public-1.pdf)
- Department of State of the United States of America –DoS USA- (2023c). Eritrea Integrated Country Strategy, November. [https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2023/11/ICS\\_AF\\_Eritrea\\_Public.pdf](https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2023/11/ICS_AF_Eritrea_Public.pdf)

- France 24 (23 de octubre de 2020). Trump suggests that Egypt may ‘blow up’ Ethiopian dam, Paris. <https://www.france24.com/en/live-news/20201023-trump-suggests-egypt-may-blow-up-ethiopia-dam>
- Gebreluel, G. (2023). Ideology, grand strategy and the rise and decline of Ethiopia’s regional status. *International Affairs*, 99(3), pp. 1127–1147
- Giaccaglia, C.; Calderón, E.; Dussort, M.N. & Marchetti, A. (2022). *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS?: marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional*. UNR Editora.
- Giaccaglia, C. (2024a). Alineamientos y realineamientos: Discusiones en torno al candidato latinoamericano para BRICS. Un análisis sobre las posiciones de Brasil como miembro fundador y de Argentina como el aspirante fallido. *Mural Internacional*, 15, pp. 1-23.
- Giaccaglia, C. (2024b). La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspirantes al ingreso. *Conjuntura Austral*, 15(70), pp. 51-68.
- Grevi, G. (2010). El Mundo Interpolar. *Foreign Policy en Español*, abril-mayo.
- Gudeta, N. (2018). The determinants of Ethiopian foreign policy under consecutive regimes: Appraisal of Military and EPRDF Government determinants of Ethiopian foreign policy. *International Journal of Political Science and Development*, 6(7), pp. 192-199.
- Gudeta, N. (20 de mayo de 2025). From Anchor to Adrift: Ethiopia’s foreign policy loses influence amid internal turmoil, regional tensions. Addis Standard, Addis Abbaba. <https://addisstandard.com/from-anchor-to-adrift-ethiopias-foreign-policy-loses-influence-amid-internal-turmoil-regional-tensions/>
- Haas, R. (2008). La era de la no polaridad. *Foreign Policy Latinoamérica*, (87)3.
- Infobae (1 de noviembre de 2024). “Etiopía defiende un "multilateralismo justo y representativo" en la cumbre de los BRICS”, Buenos Aires. <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/10/23/etiopia-defiende-un-multilateralismo-justo-y-representativo-en-la-cumbre-de-los-brics/>
- Jalu, A. & Adgeh, A. (2025). The Post-2018 Ethiopian Foreign Policy towards the Horn and Ethio-Sudan Relationships Dynamics. *PanAfrican Journal of Governance and Development*, (6)1, pp. 28-54.
- Joint Communiqué (24 de noviembre de 1970). Issued by the Government of the People's Republic of China and the Imperial Ethiopian Government on the Occasion of the Establishment of Diplomatic Relations Between China and Ethiopia, Addis Ababa. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq\\_665435/2913\\_665441/2984\\_663984/2985\\_663986/202406/t20240611\\_11416380.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/2913_665441/2984_663984/2985_663986/202406/t20240611_11416380.html)
- Jouini, W. (22 de septiembre de 2023) “Etiopía en los BRICS: la geopolítica de una elección”. El Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/22/etiopia-en-los-brics-la->



geopolitica-de-una-eleccion/

- Klobucista, C. (2020). Ethiopia: East Africa's Emerging Giant. Council of Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/ethiopia-east-africas-emerging-giant>
- Lechini, G, & Morasso, C. (Comp.) (2020). *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI: ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?*, UNR Editora.
- Lechini, G, & Morasso, C. (2022). South-South Cooperation in the 21st Century: An Analysis From Latin America. Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
- Le Gouriellec, S. (2018). Regional power and contested hierarchy: Ethiopia, an 'imperfect hegemon' in the Horn of Africa. *International Affairs*, 9(5), pp. 1059-1075.
- Li, Q. & Ye, M. (2019). China's emerging partnership network: what, who, where, when and why. *International Trade, Politics and Development*, 3(2): 66-81.
- Li, X. (2017). "BRICS and the existing world order: Interdependent hegemony". *Asian dialogue*, 12.
- Menon, S. (2025). El Sur Global: de objeto a sujeto del orden internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, edición 2024, pp. 20-24.
- Ministry of Finance Ethiopia (26 de diciembre de 2023). Ethiopia- China Economic Cooperation. <https://www.mofed.gov.et/blog/ethiopia-china-economic-cooperation/>
- Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China. (11 de enero de 2023). Qin Gang Talks about the Progress of the "Outlook on Peace and Development in the Horn of Africa" in Ethiopia. [https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbzhd/202301/t20230111\\_11005837.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbzhd/202301/t20230111_11005837.html)
- Molfino (2021). Claves para entender el conflicto de Tigray. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 134, pp. 93-101.
- Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 123, pp. 3-22.
- Morasso, C. (2024). La incorporación de Etiopía a los BRICS+: capacidades e intereses de un actor subsahariano. *Mural Internacional*, 15, pp. 1-17.
- Morales Ruvalcaba, D. (2025). Transformaciones del poder nacional en el Sur Global: un análisis desde el World Power Index (1992-2022). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 139, pp. 51-75.
- Mekonnen, W. (2024). Ethiopia and BRICS: Prospects and Challenges. *Journal of Political Science and International Relations*, 7(3), pp. 59-74
- Observatory of Economic Complexity -OEC- (2025). Ethiopia Profile. <https://oec.world/en/profile/country/eth>
- Pelfini, A.; Fulquet, G. & Bidaseca (Coords.) (2015). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿reforma o adaptación?*. CLACSO.
- Prazeres, L. (7 de julio de 2025). Por qué Trump acusa a los países BRICS de ir en contra de EE.UU. (y qué responde el bloque). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c8xvd8yw4j5o>

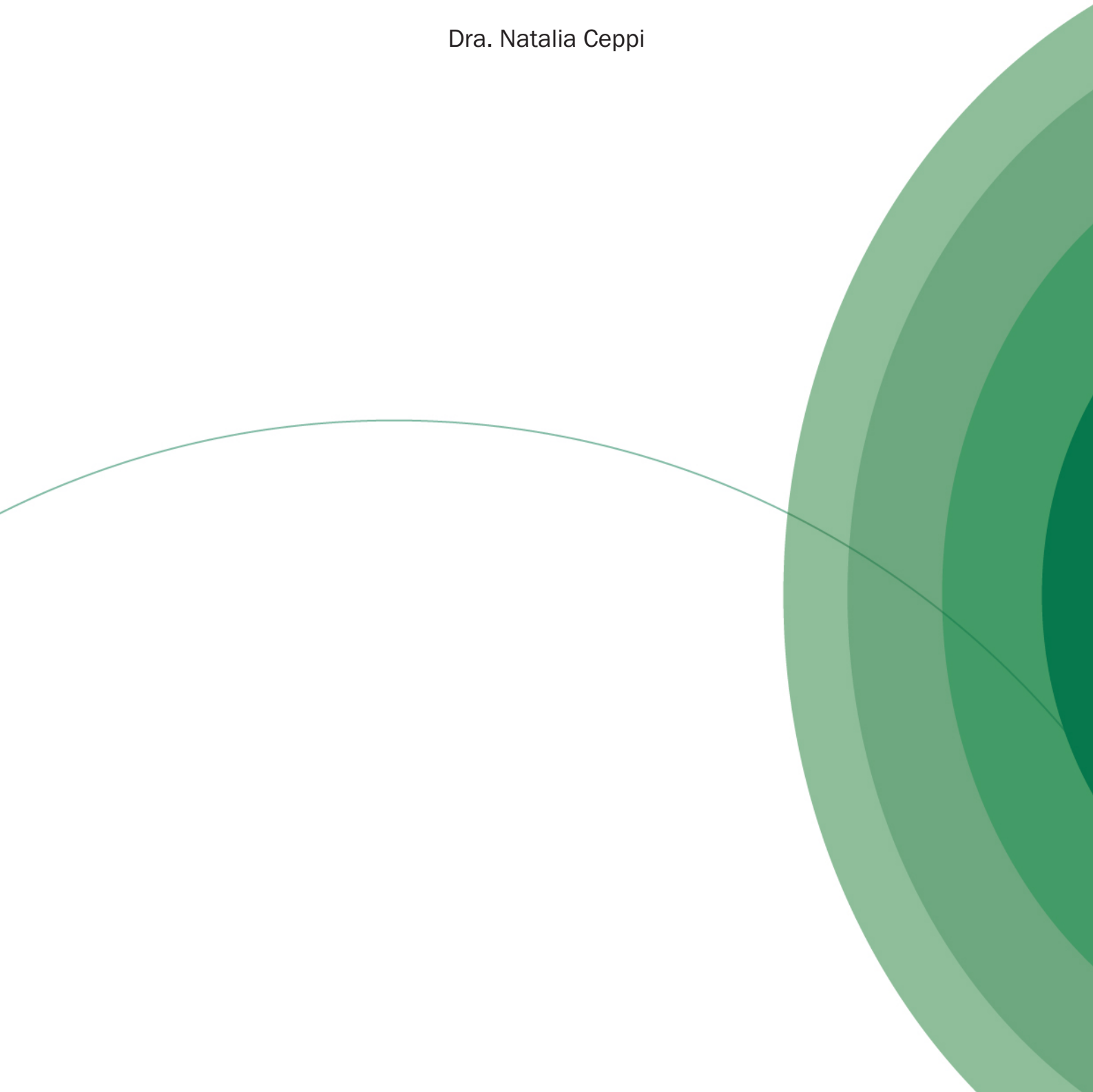


- Real Instituto El Cano (2024). Índice El Cano de Presencia Global. <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2024>
- Sarkar, A. (2025). Two-level game or the primacy of domestic politics? Ethiopia's regional foreign policy after 2018. PeaceRep Working Paper, University of Edinburgh.
- Soulé, F. (2020). 'Africa+1' Summit Diplomacy and the 'New Scramble' Narrative: Recentering African Agency. *African Affairs*, 119(477), pp. 633–46.
- Tesfaye, A. (2020). *China in Ethiopia: the long-term perspective*. State University of New York Press.
- United Nation Development Programme -UNDP- (2023). From Debt to Development: What are Ethiopia's Choices?. Working Paper Series N° 3. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-04/UNDP%20-%20Shock%20Document%20-%20Working%20Paper%20Series%203%20-%20Final%20April%20132023.pdf>
- van Wyk, J. (2015). Africa in international relations. Agent, bystander or victim?. In Bischoff, H., Aning, K. & Acharya, A. (Eds.) *Africa in Global International Relations. Emerging approaches to theory and practice*. Oxon, New York: Routledge.
- White House (6 de septiembre de 2024). Press Release: Notice on the Continuation of the National Emergency With Respect to Ethiopia. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/09/06/press-release-notice-on-the-continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-ethiopia/>
- Yan, H. & Sautman, B. (2024). China, Ethiopia and the Significance of the Belt and Road Initiative. *The China Quarterly*, 257: 222–247.
- Yue, S. (2018). Towards a Global Partnership Network: Implications, Evolution and Prospects of China's Partnership Diplomacy. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 36(2): 5-27.
- Zagare & Kilgour, (2003). Alignment Patterns, Crisis Bargaining, and Extended Deterrence: A Game-Theoretic Analysis. *International Studies Quarterly*, 47, pp. 587–615.
- Zenebe, A. (24 de marzo de 2025). Understanding Ethiopian Foreign Policy in the Post-2018 Era: The Medemer Perspective. Federal Democratic Republic of Ethiopia Institute of Foreign Affairs. <https://www.ifa.gov.et/2025/03/04/understanding-ethiopian-foreign-policy-in-the-post-2018-era-the-medemer-perspective/>

# CAPÍTULO 8

---

Dra. Natalia Ceppi



# Bolivia y los BRICS: en busca del camino\*

## Resumen

El presente capítulo pone en debate el ingreso de Bolivia a BRICS durante el gobierno de Luis Arce (2020-2025), haciendo hincapié en las principales motivaciones e implicancias del proceso. Para este cometido, se recurrió a un enfoque que articula los aportes teórico-conceptuales sobre *Small States* –categoría descriptiva para el país andino– y aspectos relativos a los alineamientos internacionales. El eje central que guía este escrito radica en que la búsqueda de adhesión por parte de Bolivia al bloque posee consideraciones políticas, ideológicas y económicas relacionadas con los procesos de ajustes que atravesó la política exterior. En este contexto de realineamiento y dadas las limitaciones estructurales del país, BRICS ofrece desde la óptica boliviana, la posibilidad de fortalecer los vínculos bilaterales en curso y afrontar colectivamente los desafíos globales.

**Palabras claves:** Bolivia - BRICS - Estado pequeño- política exterior - realineamiento

## Bolivia and the BRICS: searching for the path

### Abstract

This chapter discusses the key motivations and ramifications of Bolivia's pursuit of BRICS membership under Luis Arce's administration (2020-2025). The analysis integrates theoretical and conceptual views on 'small states', a fitting description for the south american country, and international alignments perspectives. The main argument is that Bolivia's desire to join the bloc is a result of political, ideological and economic factors connected to recent changes in its foreign policy. Given the context of international realignment and the country's structural constraints, BRICS is seen as a strategic vehicle to improve bilateral relations and engaging global challenges together.

**Key words:** Bolivia - BRICS - Small State - foreign policy - realignment

## Introducción

El 1 de enero de 2025 Luis Arce Catacora anunció en sus redes sociales el ingreso formal del Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia, en adelante) a BRICS en calidad de Estado socio. El mandatario definió este evento como “el logro más importante de la política exterior [nacional] en el

\* Se agradece el intercambio de ideas y las recomendaciones sobre cuestiones relativas al Derecho Internacional a la Magíster Lidia Gatti.

plano mundial”, aunque su repercusión ha sido escasa a raíz de la crisis político-institucional y económica que atraviesa el país, prácticamente desde el inicio de su gestión.

La disputa al interior del Movimiento al Socialismo (MAS) como partido gobernante y de forma directa con Evo Morales por la centralidad del juego político, en un contexto económico a la deriva y con graves efectos sociales, dio lugar a múltiples conflictos que concentraron la atención de la academia y los medios de comunicación. En pocas palabras, la vorágine de los acontecimientos en lo doméstico relegó la observación del plano de la política exterior.

Ahora bien, para un actor pequeño como Bolivia, que posee una economía de base extractivista –hidrocarburos y minerales– y exhibe limitaciones en su proyección externa, la política exterior cobra un matiz particular, en especial, cuando existe una situación de marcada asimetría como ocurre con los integrantes de BRICS.

El presente capítulo propone reflexionar sobre las motivaciones del ingreso de Bolivia a BRICS, en su condición de Estado pequeño, haciendo hincapié en cómo este proceso se inscribe en los lineamientos centrales de la política exterior sostenidos por el gobierno de Arce (2020-2025). Para este cometido, se recurrió al diálogo –desde las Relaciones Internacionales– entre los aportes teórico-conceptuales sobre *Small States* (Maass, 2009; Thorhallsson & Steinsson, 2017; Baldacchino & Wivel, 2020) y los estudios en torno a los alineamientos (Wilkins, 2012; Ramírez Bullón, at. al., 2021; Giaccaglia, 2024). El argumento central que guía este escrito radica en que la llegada a BRICS es parte de la estrategia pragmática que el MAS dotó a la política exterior, considerando la vulnerabilidad estructural del país. Esta última estuvo, en general, orientada a aprovechar las oportunidades políticas y económicas en un esquema de realineamiento que le permitiera sortear con mejores recursos las limitaciones estructurales en un escenario internacional complejo y convulso.

El capítulo se organiza en dos apartados. En el primero, se traza una aproximación a la noción de Estado pequeño, en particular, los ejes centrales en torno a dicho debate, para luego aplicarla al caso boliviano<sup>1</sup>. Esta operación obra de insumo para comprender, en gran medida, por qué BRICS se convirtió en un espacio atractivo para el Estado andino.

A partir de allí, se formula un *racconto* de los principales ejes ordenadores que han marcado el quehacer externo del MAS y su vinculación con la idea de realineamiento.

El segundo apartado examina de forma somera el ingreso del país a

<sup>1</sup> Para este punto se consideraron líneas de investigación previamente desarrolladas (Ceppi, 2019, 2022).

BRICS. Se hace foco en el conjunto de motivaciones que promovieron el pedido de la administración Arce. Por último, se reflexiona sobre las posibles implicancias de este proceso para un Estado cuyos márgenes de acción internacionales son escuetos.

### **1.- Los Estados pequeños y el vínculo con los 'otros'**

A lo largo del siglo XX, sucesos como la segunda Guerra Mundial, el nacimiento del sistema de Naciones Unidas y los procesos de independencia, viabilizaron la proliferación de Estados pequeños soberanos en diferentes puntos geográficos y con ello el interés por parte de las Relaciones Internacionales. Desde la publicación de Annette Baker Fox, "The power of Small States. Diplomacy in World War II" en 1959, los estudios sobre los Estados pequeños fueron ganando espacios dentro de la disciplina en torno a tres cuestiones básicas: su definición, aspectos estructurales y comportamiento en materia de política exterior.

Este proceso ha estado dominado por el abordaje de criterios cuantitativos y/o cualitativos, destacándose a modo de ejemplo los trabajos de Vandenbosch (1964), Vital (1967,) Wilcox (1967), Keohane (1969), East (1973), Hey (2003), Maass (2009), Vergara Leiva (2011), Herrera-Vinelli (2016), Thorhallsson & Steinsson (2017), Baldacchino & Wivel (2020), entre otros. Para Maass (2009), mientras los primeros hacen hincapié en aspectos materiales o cuantificables –territorio, población, PBI, capacidad militar–, los segundos apelan a elementos como la percepción, ya sea propia como del entorno, la existencia de libertades ciudadanas y la fortaleza institucional.

De lo anterior se desprende que, sin dejar de reconocer que este proceso ha sido –y es académicamente enriquecedor– no ha logrado acordar una definición uniforme o generalmente aceptada de Estado pequeño ya que la misma dependerá no solo del contexto histórico, sino también de las lentes teóricas y conceptuales con las que se mire el fenómeno. Al contrario, la búsqueda por establecer una etiqueta específica acerca de qué es pequeño y qué no, ha creado un campo fértil para la ambigüedad conceptual (Long, 2017 en Baldacchino & Wivel, 2020). Un ejemplo clásico para Hey (2003) se encuentra en Israel; un país pequeño en términos poblacionales y de superficie, pero con una enorme influencia a nivel regional e internacional.

Es innegable, entonces, que el mundo de los Estados pequeños se caracteriza por ser ecléctico y cambiante, lo que lleva a la necesidad de apostar a una mirada flexible, que entienda que ni los criterios cuantitativos ni los cualitativos son por sí mismos determinantes o absolutos (Maass, 2009). Adhiriendo a las palabras del autor "(...) the existence of different characterizations of 'the' small state is simply a reflection of the significant variation among actual small states" (Maass, 2009: 81).

Teniendo en cuenta lo mencionado, en este trabajo se adoptan las



ideas de Baldacchino & Wivel (2020), quienes proporcionan una concepción pragmática e instrumental de lo que es un Estado pequeño. Para los autores, el nudo analítico de la problemática no se encuentra en una definición universal, sino entender a los Estados pequeños –dentro de un tiempo y espacio determinado– a partir de dos características básicas que los constituyen: son actores que poseen sistemas políticos, económicos y administrativos con capacidades acotadas y siempre se encuentran en la parte más débil de una relación asimétrica, siendo incapaces de modificar la naturaleza de la misma (Wivel, Bailes & Archer, 2014 en Baldacchino & Wivel, 2020). Ambos elementos generan países vulnerables en sus relaciones externas, con limitaciones en el quehacer diplomático y altamente influenciados a los shocks externos económicos o ambientales y a las grandes dinámicas del comercio internacional.

Al aplicar algunos de los criterios mencionados al caso boliviano puede observarse lo siguiente. El país andino comparte fronteras con cinco Estados, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. En términos de superficie (Km<sup>2</sup>) se ubica en cuarto lugar –detrás de Brasil, Argentina y Perú– y en quinto lugar en lo que respecta a la cantidad de habitantes, superando a Paraguay<sup>2</sup>. En materia económica, posee un patrón de desarrollo básicamente primario-exportador, liderado por productos tradicionales, como minerales e hidrocarburos (alrededor del 70%) frente a los no tradicionales –joyería, soya y derivados, quinua, etc.– que ocupan el resto de la canasta exportadora (IBCE, 2025a). Sin desconocer que los países del contexto contiguo también poseen en sus estructuras de exportación una participación destacada en lo que respecta a productos primarios, lo distintivo de Bolivia, en comparación con sus vecinos, se encuentra en las debilidades existentes en términos de desarrollo y rendimiento industriales (Ceppi, 2019). Como explica Gray Molina (2006), históricamente Bolivia ha fluctuado entre modelos de desarrollo pro mercado o pro Estado, pero sin alterar la ‘base estrecha’ de su economía. Por ende, la ampliación del aparato productivo y los avances reales en materia de industrialización, aún en el rubro hidrocarburífero, continúan siendo ítems pendientes.

Para cuantificar estadísticamente este asunto, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO, por sus siglas en inglés) ha elaborado un índice, el *Competitive Industrial Performance Index* (CIP). Dicho índice, compuesto por criterios que abordan la producción y exportación de bienes manufacturados, la diversificación industrial y la modernización tecnológica, posibilita, entre otras cuestiones, contar con una especie de mapa

<sup>2</sup>Según estadísticas interactivas del Banco Mundial (BM).

de la competitividad industrial por países, regiones y a nivel global que se manifiesta en la elaboración de un ranking mundial CIP<sup>3</sup>. Cabe destacar que a mayor cercanía del valor 1 en dicho ranking, más significativa es la estructura industrial del país, así como su capacidad para comercializar productos con valor agregado.

Según el portal interactivo de la organización, Bolivia se ubica en el puesto 103 en el ranking CIP –de 1 a 150–, muy lejos de Brasil que ostenta el lugar 40, Argentina y Chile el 51, mientras que Perú y Paraguay se encuentran en los puestos 63 y 89, respectivamente. Esta distancia es aún mayor si se contrapone con los lugares que ocupan los miembros de BRICS, a excepción de Brasil que ya fue señalado, ya que China se ubica en el puesto 2, Rusia en el 33, India en el 40 y Sudáfrica en el 49<sup>4</sup>.

A la fragilidad económica deben sumarse los avatares que devienen de una sociedad altamente conflictiva; situación que perturba la estabilidad gubernamental y la dinámica de la economía. A modo de ejemplo, según el Observatorio de Análisis de Conflictos Sociales (CERES), entre 1970 y 2015 Bolivia atravesó un total de 17.311 conflictos, un promedio de 385 por año (Campero, 2017). Esta situación se complejizó en los años siguientes, correspondientes con el tercer mandato de Evo Morales, al punto que el 2018, es decir, el año previo a su salida forzada fue uno de los más conflictivos al aglutinarse demandas sociales, sindicales y luchas en el campo político entre oficialismo y oposición (Zegada Claire, 2019). El regreso del MAS al ejecutivo, luego del gobierno interino de Jeanine Áñez, llevó un respiro primaveral a la sociedad en su conjunto, aunque éste duró poco frente a la crisis sociopolítica y económica y el desarrollo de enfrentamientos violentos que marcaron la dinámica del gobierno de Arce. Esto explica, en parte, los resultados de la encuesta de Latinobarómetro de 2024 en 18 países de la región donde Bolivia ocupó el último lugar en cuanto a la percepción de la sociedad sobre la justicia, la economía y la democracia.

En línea con lo esperado, las limitaciones estructurales mencionadas

<sup>3</sup> Se recomienda consultar la página electrónica de UNIDO. <https://stat.unido.org/data/database-descriptions>

<sup>4</sup> Las posiciones mencionadas en el Ranking CIP contemplan un promedio del período 2014-2023, encontrándose variaciones a lo largo de los años de algunos puntos, sin ser representativos. Los datos también reflejan que, en términos de desempeño industrial, Bolivia se encuentra en el ranking más cerca de países como Cuba (100), Líbano (101) o Senegal (104). Consultar la base de datos. <https://stat.unido.org/data/table?dataset=cip#data-browser>

son un factor importante al momento de diagramar la política exterior. Por supuesto que no existe una fórmula única que marca el comportamiento de los Estados pequeños ya que éste dependerá de múltiples elementos que, a su vez, pueden variar según el momento histórico del cual se trate. Sin embargo, en términos generales, Thorhallsson & Steinsson (2017), sostienen que más allá de las individualidades, los Estados pequeños se caracterizan por diagramar una política exterior que procura gestionar las debilidades propias, orientando esfuerzos a la satisfacción de aquellos intereses –materiales e ideacionales– que consideran prioritarios. Esto suele derivar en la existencia de una agenda poco diversificada, circunscripta a temas específicos que busca canalizar demandas de diversa índole, pero que, en general, suelen estar asociadas a problemáticas de orden político y económico.

En materia de política exterior, la administración Arce retomó, con matices propios, los principios ordenadores que estuvieron presentes durante los tres mandatos de Evo Morales (2006-2019) y que fueron puestos en pausa durante la estadía de Jeanine Áñez en el ejecutivo nacional. Arce, a diferencia de Morales, se ha caracterizado por un estilo moderado, con una retórica menos confrontativa y radicalizada y por contar con una visión más técnica y pragmática con respecto a la política exterior. Además, su gobierno ha sido parte de una coyuntura compleja y tumultuosa, tanto en lo doméstico como en lo internacional donde primaron más los desafíos que las oportunidades, alejándose también del período que caracterizó al primer presidente del MAS.

Con respecto a los contenidos, aplicando las ideas de Lasagna (1995), en la política exterior masista se observa la presencia de criterios tradicionales y contingentes. Por su parte, los criterios tradicionales hacen referencia a aquellas *issue areas* que integran la estructura de la política exterior de un Estado, con independencia de los cambios de gobierno o la existencia de giros políticos (Ceppi, 2019, 2022). En otras palabras, son temas, principios y pautas que cuentan con una presencia continua en el comportamiento del país, marcando un curso de acción sostenido en el tiempo y que trasciende a las coyunturas. En este caso se encuentran la defensa y el respeto de la democracia, la soberanía y los derechos humanos, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de conflictos, entre otros. En cambio, los criterios contingentes comprenden básicamente el conjunto de preferencias o inclinaciones del gobierno en ejercicio (Lasagna, 1995: 390-391). En el entramado del MAS, estos criterios se asocian de manera directa a la idea de ‘Refundación del Estado’, es decir, un nuevo diálogo en el vínculo del Estado con el mercado y la sociedad, así como una inserción internacional alejada de la “dependencia de los regímenes hegemónicos extranjeros” (MAS-IPSP, 2020: 45).

A nivel doctrinario, el MAS priorizó una retórica contrahegemónica, crítica del capitalismo en general y del neoliberalismo en particular, defensora de los postulados del paradigma del Vivir Bien y enarboló los principios y

reclamos sostenidos por el colectivo indígena campesino. El fin último radicaba en interpelar las formas tradicionales del multilateralismo, diversificar el abanico de vínculos internacionales y potenciar el lugar del país en el esquema de elecciones y contactos.

Al igual que en las administraciones de Morales, la política exterior de Arce descansó principalmente en tres pilares básicos: a.- la valorización de los ejes constitutivos de la identidad nacional, b.- la promoción de asociaciones y esquemas de cooperación y concertación que nacieron al calor del ciclo progresista, así como la apuesta por proyectos de integración tradicionales y c.- la diversificación de las relaciones externas, tanto en lo político como en lo económico y la búsqueda de contactos en un marco de principios tales como solidaridad, complementariedad y reciprocidad.

El primer pilar refiere a la defensa de determinados valores y normas que el MAS ha promulgado desde que llegó al poder en 2006. Espacios multilaterales como Naciones Unidas y esquemas propios de la región, tales como la Alianza Bolivariana de los Pueblos Nuestra América (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, en menor medida, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), han sido claves para sentar posición en materia de política exterior. En dichos ámbitos, la diplomacia boliviana abogó por un nuevo multilateralismo de tintes solidarios e inclusivos, el tratamiento de la pobreza y la desigualdad, la protección de las poblaciones más desprotegidas, la promoción del Vivir Bien como un horizonte civilizatorio frente al capitalismo y el reclamo de una justicia climática que reconozca responsabilidades compartidas, pero diferenciadas<sup>5</sup>.

En cuanto al segundo pilar, una de las primeras disposiciones por parte de la administración Arce fue que Bolivia retomara la participación plena en aquellos espacios desprestigiados por Áñez, por considerarlos “ideologizados”, siendo los casos de ALBA-TCP, UNASUR y CELAC. De estos esquemas, ALBA-TCP merece una breve consideración. Evo Morales oficializó la adhesión de Bolivia en 2006, siendo el primer país en sumarse al proyecto tras su lanzamiento en 2004 por parte de Cuba y Venezuela en calidad de socios fundadores. Aquí el Estado andino ha encontrado un foco de convergencia político-ideológico relacionado con el antagonismo hacia los preceptos capitalistas y el rol de los

<sup>5</sup> Se recomienda consultar los discursos de Luis Arce en la biblioteca digital de Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/library/page/speeches-and-meetings>

países desarrollados, en particular, Estados Unidos. Además, en sus inicios, coincidente con el período de bonanza de los precios internacionales de los commodities, Bolivia fue destinataria de diversas misiones sociales, conformadas por aportes económicos venezolanos y profesionales cubanos, para atender problemáticas relativas a la educación y la salud. En la misma dirección, se ubican las donaciones, la reducción arancelaria en acuerdos comerciales y los créditos reembolsables para obras de infraestructura (Vergara Toro, 2016).

Durante sus participaciones en ALBA-TCP, Arce no dudó en retomar los valores tradicionales que dieron origen a este espacio, definiéndolo como “un faro de esperanza” y un “bastión de resistencia” frente al accionar internacional estadounidense. Un dato significativo, vinculado a este último punto, se encuentra en la propuesta efectuada por Arce en la XXIII Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, el 24 de abril de 2024, de sumar al Estado de Palestina en calidad de “miembro pleno”. Para Bolivia, la causa palestina es irrenunciable y es producto de una ocupación criminal que lleva adelante Israel gracias a su relación con Estados Unidos y el uso del veto que promueve en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Ceppi, 2024). En consonancia con esta postura, el gobierno de Arce decidió romper relaciones diplomáticas con Israel el 31 de octubre de 2023.

Por otro lado, Arce continuó con pasos decisivos para potenciar el lugar de Bolivia en MERCOSUR, es decir, cambiar su rol de Estado asociado a miembro pleno. Esta medida se gestionó durante la presidencia de Morales mediante la firma del Protocolo de Adhesión en 2012, pero quedó presa de factores diversos -procesos de ratificaciones, suspensión de Venezuela, el gobierno interino de Añez y la tensión al interior del bloque- que llevaron a un retraso significativo. El regreso de Lula Da Silva al ejecutivo brasileño fue visto como una oportunidad por parte de Arce, quien dio marcha a gestiones personales con su homólogo para viabilizar el proceso, concretándose con la ratificación del protocolo por parte del Senado el 28 de noviembre de 2023<sup>6</sup>.

Por su parte, el tercer pilar responde a la necesidad de ampliar los márgenes de maniobra y vinculaciones externas que le permitan al país sortear los estreñimientos propios de su condición de Estado pequeño. A su vez, la idea de diversificación estuvo orientada a ‘romper’ con la dependencia de Estados Unidos –en su condición de país hegemónico– y los organismos internacionales de crédito, en tanto factores que generaron en la década del

<sup>6</sup> Durante su campaña presidencial de 2022, Lula se había comprometido, en caso de resultar ganador, a trabajar por el ingreso de Bolivia al bloque. Luego de una reunión mantenida con Arce, en ese entonces, Amorin afirmó “El presidente se ha comprometido, si es elegido, a acelerar la integración de Bolivia al Mercosur, que es muy importante, incluso para las relaciones internacionales, las relaciones con Europa, las relaciones con China” (Simões, 05/09/2022).



noventa una política exterior definida como “servil” y sin “identidad propia” (MAS-IPSP, 2020: 34). De este modo, se ubica, por un lado, la profundización de las relaciones con los países del contexto regional ya sea de manera bilateral o como parte de los esquemas de integración y concertación anteriormente indicados. Por el otro, se encuentra la decisión de acercarse a actores extrarregionales de peso como China, India y Rusia, cuya gravitación en el sistema internacional fueron leídos por el masismo como una ventana de oportunidad económica y política. Esta situación se vio fortalecida con Arce ante el giro político hacia opciones de derecha experimentado, primero por Brasil, con Jair Bolsonaro y luego por Argentina, con Javier Milei y la posibilidad de generar negocios en sectores estratégicos en un momento problemático para la producción hidrocarburífera boliviana.

En definitiva, esta nueva mirada sobre el mundo, los temas de agenda y la inserción internacional –aspectos reflejados en los tres pilares indicados– puso en tela de juicio, entre otras cuestiones, el esquema de alineamiento; es decir, esos patrones generales de conducta que desde la política exterior posiciona al Estado frente a sus pares, sobre todo en dinámicas de vinculación donde se encuentran involucrados poderes hegemónicos. Los alineamientos aluden fundamentalmente a acciones de comportamiento y no se expresan mediante un tratado formal, sino que se configuran cada vez más de forma ad hoc y en consonancia con los patrones cambiantes del poder en el sistema internacional (Giaccaglia, 2024). Así, con el MAS como partido gobernante la política exterior atravesó un proceso de realineamiento que se manifestó en la preferencia por la construcción y/o profundización de contactos que, a diferencia de lo ocurrido con Estados Unidos, equilibraran creencias compartidas y el impulso de las actividades comerciales. En este marco, BRICS se perfila como uno de los caminos.

## **2.- Bolivia y los BRICS**

Los primeros pasos, aunque tímidos, en la vinculación entre Bolivia y BRICS se remontan a julio de 2014 cuando Evo Morales participó, a raíz de la invitación de Dilma Rousseff a los países miembros de UNASUR, en la VI Cumbre del espacio, con el objetivo de abordar bilateralmente temas de interés con sus miembros. Casi una década después, en vísperas de la XV Cumbre en Johannesburgo en agosto de 2023, Luis Arce envió una carta a los cinco presidentes de BRICS donde manifestó su voluntad de ser parte del bloque, entendiendo que la adhesión de Bolivia daría como resultados beneficios mutuos ante la concurrencia y la complementariedad en materia política y económico-comercial. Ahora bien, ¿qué hay en juego en este proceso de expansión de la membresía de BRICS, en especial, para un Estado que reviste la condición de pequeño como Bolivia? Brevemente, mientras que, en líneas generales, las motivaciones de los miembros de BRICS se vinculan con

aspectos de orden geopolítico y económico, donde se destaca con claridad la intención de China de fortalecer su liderazgo internacional, los candidatos congregan motivaciones ideológicas, financieras y comerciales (Giaccaglia, 2024).

Desde la perspectiva boliviana, BRICS representa un trampolín para potenciar su agenda externa y sus acciones en la arena internacional. Comparte con sus miembros la visión sobre un orden global regido por los principios de cooperación, complementariedad y un multilateralismo sin hegemonías, por lo menos, no estrictamente occidental. En paralelo, su mirada coincide con la necesidad de reducir la dependencia del dólar, la reestructuración de las organizaciones financieras y la posibilidad de negocios conjuntos (Vorotnikova, 2025).

No es un dato menor que tres de sus cinco miembros, a saber, Brasil, China e India, integran de acuerdo con los datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), el *'top ten'* de la balanza comercial del país, habiendo relegado a socios históricos como Argentina y Estados Unidos. La canasta exportadora se concentra básicamente en el rubro tradicional -hidrocarburos y minerales- tales como gas natural, oro, zinc, plata, estaño y, en menor medida, productos cárnicos. En materia de importación, BRICS ofrece productos como vehículos, celulares, herbicidas, neumáticos y diésel, entre otros. Entre 2007 y 2015, la balanza comercial fue favorable para Bolivia gracias a las ventas de gas natural al mercado brasileño. Este recurso ha sido clave en el dinamismo bilateral entre los dos países ya que representa dos tercios de las importaciones brasileñas y el 86% de las exportaciones de Bolivia hacia Brasil. A esto se suma el lugar de Petrobras en la industria energética boliviana: opera alrededor del 25% del gas natural que se produce diariamente en el territorio de su vecino, participa en su transporte hacia Brasil y en la planta de comprensión de Río Grande. Además, ha incursionado en conversaciones con Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) para emprender negocios en torno a la construcción de plantas de fertilizantes potásicos. Bolivia -con Argentina y Chile- cuenta con unas de las principales reservas de litio a nivel mundial (68%). Esta situación lo ubica en un lugar neurálgico en el tablero regional e internacional debido al peso del producto para la transición energética y sus múltiples aristas conexas.

A partir de 2015, la balanza comercial comenzó a ser deficitaria para el Estado andino producto, en gran medida, de la disminución de las exportaciones gasíferas hacia Brasil, y los vaivenes en los precios internacionales de las materias primas.

Dentro del esquema BRICS, la carta china ha sido muy significativa en los deseos de Bolivia de ser parte de dicho espacio. Comparativamente con los otros socios extrarregionales como India, Rusia o Sudáfrica, en términos prácticos, Beijing es el que más representa la cruzada anti-Estados Unidos por

parte del MAS. Su presencia abrumadora y su política compulsiva de negocios le permiten resquebrajar la injerencia directa del país del norte. En este vínculo, la dimensión económica es elocuente. Entre 2005 y 2023, las exportaciones chinas hacia Bolivia crecieron 1.381%, mientras que las ventas de Bolivia hacia China alcanzaron una suba de 5.592%. Teniendo en cuenta la gran asimetría existente entre ambos actores, para Bolivia, la balanza comercial es profundamente deficitaria no solo por la composición de productos sino también por sus volúmenes. Bolivia ofrece al mercado chino una canasta exportadora de unos 67 productos –según datos de IBCE a 2024– de los cuales los 10 principales son minerales de plata, zinc, plomo, estaño, antimonio, cobre, carbonato de litio, carne bovina congelada y madera. En cambio, China da cuenta de una oferta exportadora de 4.550 productos, liderados por neumáticos, motocicletas, aparatos de telecomunicación digital y herbicidas, principalmente.

En junio de 2018, en el marco de una visita de Estado por parte de Evo Morales a China, Bolivia se sumó a la ‘Ruta de la Seda’ con el objetivo de expandir el comercio bilateral y acceder a financiamiento y crédito. Al observar la presencia china en Bolivia sobresalen tres aristas que se interrelacionan: Inversión Extranjera Directa (IED), presencia de compañías para la provisión de servicios y obras de infraestructura y otorgamiento de créditos. En cuanto a la IED, siguiendo el planteo de Evia (2021), esta modalidad es la menos representativa del avance del gigante asiático. Bolivia reproduce el mismo esquema de los sectores destinatarios –hidrocarburos, minerales, transportes– de gran parte de los países sudamericanos receptores de fondos chinos. No obstante, al contrastar los datos disponibles, se desprende que Bolivia es el Estado que menos inversiones ha recibido en el período 2014-2024 (USD 5.300 millones), distanciándose ampliamente de destinos como Brasil, Argentina, Chile o Perú<sup>7</sup>.

En paralelo, desde finales de la primera década del presente siglo, la presencia de compañías chinas en territorio boliviano ha crecido rápidamente. Según el IBCE, al 2023, se registraron más de 40 empresas operando, entre las que se encuentran China Railway Corporation Limited, Yunnan Chihong Zinc and Germanium Co., Ltd., China Harbour Engineering Company, China Hydropower Construction Group International Engineering. Co., Ltd., Power Construction

<sup>7</sup> Consultar las estadísticas interactivas de China Global Investment Tracker. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Corporation of China y Huawei Technologies Co., Ltd. (IBCE, 2023: 36). Sus negocios se extienden a rubros estratégicos como construcción de rutas e instalaciones eléctricas, gas domiciliario, minería, agricultura, servicios en la exploración y explotación de hidrocarburos, electrónica y logística, entre otros.

En el sector minero-energético, el organismo subraya los proyectos en torno al litio a cargo de China Machinery Equipment Engineering Co., Ltd. y China Steel Equipment Group en la planta siderúrgica de Mutún. En la misma dirección, se encuentra la firma de los convenios de YLB en 2023 con CATL BRUNP & CMOC (CBC) y CITIC GUOAN para la puesta en marcha de complejos industriales con miras a la extracción directa de litio (IBCE, 2023: 36). Lejos de generar sorpresa, estos datos se explican en términos de comercio bilateral. De los ocho destinos de exportación de carbonato de litio registrados en la gestión 2024, el mercado chino concentró el 82,23% de las ventas bolivianas; el segundo lugar lo ocupó Letonia con el 13% (IBCE, 2025b). Un dato para destacar es que con el correr de los años el yuan fue ganando lugar como moneda de referencia en las transacciones financieras y comerciales gracias a la promoción de los bancos chinos. Esto, sin duda, ha tenido muy buena recepción por parte del gobierno de Arce ya que se ajusta al objetivo de reducir la dependencia del dólar y, en consecuencia, de Estados Unidos.

Por último, el tercer ítem que refleja el impacto de China en Bolivia se encuentra en el incremento descomunal de la deuda bilateral. En el período 2006-2023, la deuda pasó de USD 38.6 millones a USD 1.414 millones, según datos del Banco Central de Bolivia, lo que ha convertido a su socio asiático en el principal acreedor bilateral, al punto de concentrar casi dos tercios del total de la deuda externa bilateral<sup>8</sup>.

Una situación diferente, a pesar de su tamaño demográfico y peso regional e internacional, se encuentra en el vínculo con India. Bolivia comparte y acompaña su mirada multipolar del sistema internacional y las discusiones en torno a la gobernanza global, pero al presente los lazos carecen de bases sólidas. Como indicó Díaz Cossío (2025), es una relación bilateral incipiente que para aprovechar la buena sintonía política y la complementariedad

<sup>8</sup> Consultar información en la página del Banco Central de Bolivia. <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/el-bcb-aclara-que-deuda-bilateral-con-la-rep%C3%BAblica-popular-de-china-es-de-us-1414-millones>

económica debe hacer frente a un conjunto de obstáculos importantes tales como las barreras logísticas, la falta de conectividad directa y la escasa presencia empresarial en ambos mercados.

Las perspectivas a futuro son positivas en lo que respecta a su crecimiento debido al aumento de las exportaciones bolivianas de minerales, en especial oro que, a partir de 2015, ha llevado a tener una balanza superavitaria<sup>9</sup>. Pese a esto, el comercio entre los dos países es modesto, considerando el tamaño del mercado indio y la volatilidad del precio internacional de los minerales. De India importa básicamente vehículos de baja cilindrada y medicamentos.

En 2019 ambos países vivieron un hecho significativo para la historia compartida ya que, por primera vez desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1981, un presidente indio, Ram Nath Kovind, visitó el Estado andino. Durante la gestión de Arce, la relación indo-boliviana transcurrió en la misma sintonía, con pequeños pasos, orientados a fortalecer paulatinamente los contactos. En septiembre de 2024, el gobierno indio informó la apertura de su embajada en La Paz, dejando atrás la concurrencia vía Perú. La decisión de contar con una misión diplomática ‘física’ refleja la intención de India de mejorar el diálogo vis a vis con el ejecutivo boliviano en el tratamiento de temas conjuntos y, en paralelo, es un mecanismo que le permite, de forma tímida, expandir su presencia en el escenario sudamericano. Un año más tarde, la ministra de Relaciones Exteriores de Bolivia, Celinda Sosa Lunda, y el embajador de la India, Vishvas Sapkal, suscribieron un memorándum de entendimiento, como una especie de paraguas del vínculo bilateral, para crear comisiones destinadas a identificar áreas de desarrollo conjunto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2025).

Con respecto a Rusia, los intentos por generar instancias de acercamiento entre ambos Estados responden principalmente a motivaciones de índole político. Comparten la construcción de un orden multipolar que implica ampliar el abanico de contactos internacionales que disputen el poderío estadounidense. Con el MAS en la presidencia, tanto con Evo Morales como con Luis Arce, se planteó la cooperación bilateral en temas como energía, capacitación militar y diálogo interparlamentario, entre otros. Esta buena sintonía le posibilitó a la gestión arcista que en 2021 Bolivia fuera uno de los

<sup>9</sup> Se recomienda consultar las estadísticas interactivas del comercio Bolivia-India de OEC. <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/bol/partner/ind>



primeros receptores latinoamericanos de la vacuna Sputnik en plena pandemia (Fundación Milenio, 2024).

Curiosamente, dentro de este esquema sobresale el accionar del gobierno de Arce con respecto al tratamiento de la invasión rusa a Ucrania en 2022. El gobierno boliviano, amparándose en su vocación pacifista y proclive al respeto del Derecho Internacional, evitó condenar a Rusia en organismos como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos (OEA), del mismo modo que se abstuvo de exigir la retirada de tropas rusas en territorio ucraniano. No obstante, las declaraciones de Diego Pary, representante del país ante Naciones Unidas, dejaron entrever otro camino. Habló de rechazo – nunca de condena – por parte de Bolivia frente a cualquier accionar unilateral que socave la paz. Además, afirmó que este caso congrega “una acumulación de asuntos históricos, no resueltos en el tiempo (...) debemos mirar de dónde nace la propuesta de resolución (...) nace de Ucrania, acompañada de Estados Unidos y de un grupo de países europeos (...) Y también lo que no se debe dejar de mirar es el rol de OTAN” (La Razón Digital Bolivia, 02 de marzo de 2022).

Finalmente, no puede dejarse de lado que la posición de Bolivia de abstención ante una resolución que pide a Rusia el cese de acciones se inscribe en la misma direccionalidad tomada por China, India y Sudáfrica, “que en sí son la mitad del mundo”, tal como lo expresó el ministro de Relaciones Exteriores, Rogelio Mayta (Urgente.bo, 2022).

A nivel económico, el intercambio comercial ha sido marginal y su progreso tampoco fue significativo a lo largo de los años. Las ventas de Bolivia se concentran en sales de carbonato, café, nueces de Brasil, mientras que las compras provenientes de Rusia se nuclean en petróleo, fertilizantes y medicamentos.

Teniendo en cuenta la importancia de la transición energética y la carrera tecnológica, se destaca la firma del contrato YLB-Uranium One Group, el 11 de septiembre de 2024, para el desarrollo de una planta de extracción de litio y carbonato de litio en el salar de Uyuni en un plazo de 18 meses. El problema de este acuerdo se presenta en los interrogantes en torno a la falta de claridad con respecto a la recepción de dividendos y la obligatoriedad de YLB de devolver, bajo el concepto de costos recuperables, parte de la inversión efectuada por la compañía rusa para la construcción de la planta (Fundación Milenio, 2025).

La prevalencia de lo político por sobre lo económico es compartida en el vínculo Bolivia-Sudáfrica, aunque con otras características. Esto se explica en base al núcleo de apoyo de los ejes y principios defendidos por el MAS en el ámbito de la política exterior. Sudáfrica y su historia contra el apartheid fue identificada por los gobiernos de Evo Morales y de Luis Arce como una causa cercana, que emula la lucha en Bolivia ante la discriminación, la falta de inclusión y de reconocimiento de derechos, sobre todo de las poblaciones más

vulnerables. Por otro lado, en el mapa global, el país africano apela por la defensa de la democracia, los derechos humanos; el respeto por el Derecho Internacional, la búsqueda de multilateralismos menos jerárquicos y la valorización del espacio regional. Es decir, Sudáfrica se erige por su pasado marcado por el racismo y la segregación y por su presente orientado al Sur Global.

El 17 de noviembre de 2023, a raíz de los ataques de Hamás a Israel y su consecuente ofensiva militar, Sudáfrica, Bolivia, Bangladesh, Comoras y Yibuti, presentaron una remisión a la Corte Penal Internacional (CPI) sobre la situación en Palestina (CPI, 17 de noviembre de 2023)<sup>10</sup>. Cabe recordar que dicho organismo, de acuerdo con el Estatuto de Roma, está facultado para investigar y, cuando corresponda, juzgar a personas vinculadas a los crímenes más aberrantes que afectan a la comunidad internacional: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. En respuesta, la Fiscalía de la CPI sostuvo que la situación en el Estado de Palestina se encontraba en investigación desde el 3 de marzo de 2021 luego de que la Sala de Cuestiones Preliminares I anunciara la apertura del proceso –y la jurisdicción correspondiente– sobre la situación, extendida a Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental (CPI, 3 de marzo de 2021)<sup>11</sup>.

Como resultado, el 20 de mayo de 2024, el Fiscal presentó ante la Sala de Cuestiones Preliminares I solicitudes de órdenes de arresto a miembros de Hamás (Yahya Sinwar, Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri e Ismail Haniyeh) por ser penalmente responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el territorio de Israel y el Estado de Palestina (en la Franja de Gaza) desde al menos el 7 de octubre de 2023. También adjudicó la

<sup>10</sup> Acompañando esta iniciativa, 18 de enero de 2024, Chile y México hicieron lo propio.

<sup>11</sup> Si bien un análisis jurídico más exhaustivo sobre la temática excede a los fines de este trabajo, es importante mencionar que la situación del Estado de Palestina fue elevada por el propio gobierno. El 1 de enero de 2015, el gobierno del Estado de Palestina aceptó, mediante declaración, la jurisdicción de la CPI sobre presuntos crímenes cometidos “en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, desde el 13 de junio de 2014”. Un día después, el Estado de Palestina se adhirió al Estatuto de Roma, el cual entró en vigor para el interesado el 1 de abril de 2015 (CPI, 3 de marzo de 2021).

misma responsabilidad para el Primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu, y el entonces ministro de Defensa, Yoav Gallant, en el territorio del Estado de Palestina (en la Franja de Gaza) desde al menos el 8 de octubre de 2023 (CPI, 20 de mayo de 2024)<sup>12</sup>.

En paralelo a la remisión de la situación de Palestina en la CPI, se subraya el accionar de Sudáfrica ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) respecto al Estado de Israel. El 30 de diciembre de 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución 77/247 por la que se le solicitó al mencionado tribunal una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas derivadas de la violación continua por parte de Israel del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación, de su ocupación prolongada, asentamientos y anexión del territorio palestino ocupado desde 1967. Además, puso en consideración el interrogante sobre cómo afectan las prácticas y políticas de Israel al estatus jurídico de la ocupación y las consecuencias que derivan para todos los Estados y las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se comprometió a preparar un expediente con documentación relevante sobre la cuestión (CIJ, 30 de diciembre de 2022). Sudáfrica, conjuntamente con otros estados, entre ellos Bolivia y Brasil, avalaron positivamente a través de presentaciones escritas, la solicitud mencionada<sup>13</sup>.

El 29 de diciembre de 2023, el Estado sudafricano elevó una demanda a CIJ contra Israel por presuntas violaciones a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio en relación con el pueblo palestino en la Franja de Gaza. Sudáfrica planteó que los actos y omisiones israelíes poseen “carácter genocida”, que se realizan con “la intención de destruir a los palestinos en Gaza como parte de un grupo nacional y racial y étnico palestino más amplio” y que el accionar de Israel “constituye una violación de sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio”.<sup>14</sup> Asimismo,

<sup>12</sup> Entre 2024 y 2025, los líderes de Hamás fueron abatidos por las fuerzas militares israelíes. Además, cabe mencionar que como la CPI carece de autoridad de política, descansa en el compromiso de colaboración de los estados parte del Estatuto de Roma para entregar a los acusados en caso de ingresar a sus respectivos territorios.

<sup>13</sup> Rusia, en cambio, basándose en un argumento estrictamente jurídico avaló la competencia de la CIJ para emitir una opinión consultiva, pero alertó sobre la manipulación política del caso e insta a un posicionamiento consultivo y no contencioso.

<sup>14</sup> Consultar la demanda en el sitio web de la CIJ. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231229-pre-01-00-en.pdf>

solicitó la adopción de medidas provisionales para proteger contra daños graves e irreparables adicionales los derechos del pueblo palestino en virtud de la Convención sobre el Genocidio.

Como era de esperarse y, consecuente con su postura frente al tema, la gestión Arce decidió acompañar la demanda presentada oportunamente por Sudáfrica ante la CIJ mediante una declaración de intervención, el 8 de octubre de 2024. La intervención permite a terceros estados participar en contenciosos de la CIJ para la protección de intereses jurídicos. Bolivia se amparó en el artículo 63 del Estatuto de la CIJ que indica la posibilidad de intervención “cuando se trate de la interpretación de una convención en la cual sean partes otros estados además de las partes en litigio”.<sup>15</sup> Con este pedido, Bolivia expresó su apoyo diplomático y jurídico a la demanda por entender que, en este caso, se han puesto en juego los derechos y las obligaciones de los estados parte de la Convención<sup>16</sup>. En el marco de BRICS, luego de Cuba que hizo lo propio el 10 de enero de 2025, se sumó Brasil el 15 de septiembre de 2025, demostrando de este modo un compromiso efectivo con el tema, más allá de lo declarativo.

### **Reflexiones finales**

Al momento de escribirse el presente capítulo, el ingreso de Bolivia a BRICS constituía un hecho reciente, por lo que el foco ha estado puesto en las principales motivaciones del gobierno de Arce. Avanzar en materia de resultados requiere esperar no solo el paso del tiempo, sino también el rumbo que tomará el país en materia de política exterior ante la salida del MAS del poder y un inminente giro político en las elecciones presidenciales de 2025.

La adhesión de Bolivia al bloque se inscribe en dos cuestiones que se han alimentado mutuamente; por un lado, el proceso de realineamiento, de ajustes, que atravesó la política exterior desde la llegada del MAS y, por el otro, la búsqueda de oportunidades comerciales frente a los constreñimientos propios de un país pequeño. Bolivia ve en BRICS un espacio de convergencia dual, es decir, en lo que respecta a valores y principios internacionalmente

<sup>15</sup> Consultar el artículo 63 del Estatuto de la CIJ. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

<sup>16</sup> Presentación disponible en el sitio web de la CIJ. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20241008-int-01-00-en.pdf>

defendidos, en especial, frente a su postura crítica de Estados Unidos, y el desarrollo de negocios conjuntos en rubros estratégicos como energía y minerales.

En cuanto a las implicancias de esta decisión, pueden aventurarse consideraciones de orden simbólico y práctico. Las primeras residen en el significado político del ingreso. A pesar de atravesar una situación doméstica muy compleja, el gobierno de Arce tuvo una actitud activa en el contexto de ampliación del bloque. Para un Estado pequeño como Bolivia, ser parte de un espacio que es determinante en la reconfiguración geopolítica mundial, representa un avance significativo en su visibilización internacional.

Las segundas, en cambio, comprenden aspectos ineludibles a las asimetrías de los actores involucrados. Con su adhesión, Bolivia espera amplificar los esquemas de negocios en marcha y obtener recursos y fuentes de financiamiento que le permitan sumarle valor agregado a su economía. Sin embargo, al observar el comportamiento de su canasta exportadora a lo largo de los años, más aún con el ascenso de China como uno de los principales destinos, se abren interrogantes sobre una posible reedición del extractivismo que ha marcado el devenir del país. Ahora bien, esta problemática se presenta independientemente de la presencia de BRICS debido a la base estrecha de la economía boliviana.

Bolivia se encuentra dando los primeros pasos en este camino. Sin duda, la tarea no es sencilla. Los desafíos y oportunidades estarán sujetos a un sinnúmero de variables que se relacionan con la realidad del país andino, el bloque, e incluso los avatares del contexto internacional.

### Referencias bibliográficas

- Baldacchino, G., & Wivel, A. (2020). Small states: Concepts and theories. En Baldacchino, G. & Wivel, A. (Eds.), *Handbook on the politics of small states*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788112932.00007>
- Campero, J. C. (2017). Actores y dinámicas del conflicto en Bolivia (Análisis N° 4/2017). Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/14083.pdf>
- Cepi, N. (2019). Energía, negocios y diplomacia: las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil en siglo XXI (2006-2016). *Studia Politicae*, (46), pp. 5-33.
- Cepi, N. (2022). Bolivia: protagonista y espectador en las reconfiguraciones sudamericanas del siglo XXI. *Revista Latinoamérica*, (75), 39-63
- Cepi, N. (2024). Bolivia frente al conflicto en Gaza: Su voz por la cuestión de Palestina. *Foro Internacional*, 64(2), 485-496. <https://doi.org/10.24201/fi.v64i2.3086>
- CIJ (30 de diciembre de 2022) Solicitud presentada por la Asamblea General de Naciones Unidas a la CIJ. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case->



- related/186/186-20230117-REQ-01-00-EN.pdf
- CPI (3 de marzo de 2021). State of Palestine. Situation in the State of Palestine ICC-01/18. <https://www.icc-cpi.int/palestine>
- CPI (17 de noviembre de 2023) Remisión sobre la situación en Palestina. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-11/ICC-Referral-Palestine-Final-17-November-2023.pdf>
- CPI (20 de mayo de 2024) Presentación del Fiscal de la CPI ante la Sala de Cuestiones Preliminares I: Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine. <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state>
- Díaz Cossío, M. (2025, junio 29). India, una oportunidad comercial por explorar. *Los Tiempos*. <https://m.lostiempos.com/actualidad/opinion/20250629/columna/india-oportunidad-comercial-explorar>
- East, M. (1973). Size and foreign policy behavior: A test of two models. *World Politics*, 25(4), 556-576. <https://doi.org/10.2307/2009876>
- Evia, J. L. (2021). La participación de empresas chinas y los proyectos de obras públicas. En Oporto Castro, H. et al (Eds.), *El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza* (pp. 53-88). Fundación Milenio / Plural Editores.
- Fox, A. B. (1959). *The power of small states: Diplomacy in the World War II*. University of Chicago Press.
- Fundación Milenio (2024). Bolivia y Rusia. Relaciones asimétricas y alineamiento geopolítico (Análisis N° 37), septiembre. <https://fundacion-milenio.org/analisis-no-37-bolivia-y-rusia-relaciones-asimetricas-y-alineamiento-politico>
- Giaccaglia, C. (2024). Alineamientos y realineamientos: discusiones en torno al candidato latinoamericano para BRICS. Un análisis sobre las posiciones de Brasil como miembro fundador y de Argentina como el aspirante fallido. *Mural Internacional*, 15, 1-23. <https://doi.org/10.12957/rmi.2024.85599>
- Gray Molina, G. (2006). La economía boliviana “más allá del gas”. *América Latina Hoy*, 43, 63–85.
- Herrera-Vinelli, L. (2016). Interdependencia asimétrica y Estados pequeños: Poder y vulnerabilidad en las relaciones comerciales entre China con Costa Rica y Ecuador. *Revista Andina De Estudios Políticos* 6(2), 43-59. <https://doi.org/10.35004/raep.v6i2.110>
- Hey, J. (2003). Introducing small state foreign policy. En Hey, J.A. (Ed.), *Small states in world politics* (pp. 1-11). Lynne Rienner Publishers.
- IBCE (2023). China: La Iniciativa de la Franja y la Ruta para la cooperación internacional (Año 32, N° 313). IBCE. <https://ibce.org.bo/images/publicaciones/C3-313-China-La-Iniciativa->

- Franja-Ruta-para-Cooperacion-Internacional.pdf
- IBCE (24 de marzo de 2025b). Bolivia: Exportaciones de carbonatos de litio (Boletín IBCE Cifras N° 1.308). <https://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=1344>
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior [IBCE]. (11 de agosto de 2025a). Comercio exterior de Bolivia al primer semestre de 2025 (Boletín IBCE Cifras N° 1.345). <https://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=1395>
- Keohane, R. (1969). Lilliputians' dilemmas: Small states in international politics. *International Organization*, 23(2), 291–310. <https://doi.org/10.1017/S002081830003158X>
- La Razón Digital Bolivia (2 de marzo 2022) El embajador Diego Pary explica la posición de Bolivia sobre la ofensiva de Rusia en Ucrania, Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ygleMgpCR6g>
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 153-170.
- Long, T. (2017). It's not the size, it's the relationship: From 'small states' to asymmetry. *International Politics*, 54(2), 144–160. <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0028-x>
- Maass, M. (2009). The elusive definition of the small state. *International Politics*, 46(1), 65-83. <https://doi.org/10.1057/ip.2008.37>
- MAS-IPSP (2020). Programa de gobierno MAS-IPSP: Agenda del pueblo para el bicentenario y el vivir bien. Coordinadora de la Mujer. [http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/protagonistas/archivos/programas/Programa\\_Gobierno\\_MAS-IPSP\\_EG\\_2020.pdf](http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/protagonistas/archivos/programas/Programa_Gobierno_MAS-IPSP_EG_2020.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (6 de febrero de 2025). Bolivia e India fortalecen cooperación bilateral con firma de Memorándum de Entendimiento. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2025/02/06/20138/>
- Ramírez Bullón, J., et. al. (2021). El alineamiento en seguridad internacional de los países de la Alianza del Pacífico con Estados Unidos: una aproximación desde el realismo constructivista. *Revista Desafíos*, 33(1), pp. 1-40.
- Simões, E. (5 de septiembre de 2022). Lula se reúne con presidente de Bolivia, promete actuar para que Congreso apruebe ingreso al Mercosur. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2022/09/05/lula-se-reune-con-presidente-de-bolivia-promete-actuar-para-que-congreso-apruebe-ingreso-al-mercosur>
- Thorhallsson, B., & Steinsson, S. (2017). *Small state foreign policy*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.48>
- Urgente.bo (12 de octubre de 2022). Canciller de Bolivia dice que la resolución

de la ONU no ayudará a resolver el conflicto Rusia-Ucrania. Urgente.bo.  
<https://urgente.bo/noticia/canciller-bolivia-dice-que-resoluci%C3%B3n-onu-no-ayudar%C3%A1-resolver-conflicto-rusia-ucrania>

Vandenbosch, A. (1964). The small states in international politics and organisations. *The Journal of Politics*, 26(2), 293-312.

Vergara Leiva, F. (2011). The role of small states in the multilateral framework (Master's dissertation). University of Malta.  
<https://dspace.diplomacy.edu/items/9becc63d-7b01-4081-adc1-8595fe83772f>

Vergara Toro, M. A. (2016). Evolución de la cooperación de Venezuela con Ecuador y Bolivia en el periodo 2006-2014 (Tesis de maestría en Relaciones Internacionales, mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo). Universidad Andina Simón Bolívar  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5482>

Vital, D. (1967). *The inequality of states: A study of the small power in international relations*. Clarendon Press.

Vorotnikova, T. (2025). Los países de América Latina en la órbita del Sur Global: Un enfoque a través del prisma de los BRICS. *Iberoamérica*, (1), 47-68.

Wilcox, W. (1967). The influence of small states in a changing world. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 372, 80-92.  
<https://doi.org/10.1177/000271626737200107>

Wilkins, T. (2012). 'Alignment', not 'alliance'- the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. *Review of International Studies*, (38), pp 53-76.  
doi:10.1017/S0260210511000209

Wivel, A., Bailes, A. & Archer, C. (2014). Setting the scene: Small states and international security. En C. Archer, A. Bailes, & A. Wivel (Eds.), *Small states and international security: Europe and beyond* (pp. 3-25). Routledge.

Zegada Claure, M. T. (2019). El escenario boliviano en 2018: Estabilidad económica e incertidumbre institucional. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 39(2), 147-164. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200147>

# **SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES**

---



**Clarisa Giaccaglia** es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta por concurso ordinario de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra “Relaciones Internacionales”. Coordinadora del Grupo de Estudios Argentina-Brasil (PEAB) del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR). Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Desde hace 7 años dirige proyectos de investigación grupales de la UNR y del Conicet referidos a los BRICS. Línea de investigación: Poderes emergentes. Coaliciones multilaterales: BRICS. Seguimiento de Políticas exteriores de poderes emergentes: India - Brasil - Sudáfrica. Negociaciones globales en Gobernanza Global de Internet y Salud Global.

**María Noel Dussort** es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta de la cátedra Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA) del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Miembro del equipo de investigación de políticas climáticas de la Fundación Argentina 1.5 y del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Línea de investigación: Transición energética y seguridad energética de las potencias emergentes (con particular énfasis en Brasil, India y China); política exterior de las potencias emergentes vinculada a energía, hacia los países de África Subsahariana y América Latina.

**Agustina Marchetti** es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Diploma Superior en Estudios sobre América Latina y China (FLACSO Argentina). Es Co-coordinadora del Grupo de Estudios sobre América Latina y África (PEALA) del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la UNR. Integrante del “Programa CHINA-CONICET” para el fortalecimiento de la investigación y la cooperación con China y Asia en Ciencias Sociales y Humanidades. Miembro del Departamento África del Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI-UNLP) y del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario



(CERIR). Es Jefe de trabajos prácticos por concurso ordinario de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra de Problemática Internacional. Línea de investigación: Política exterior de China hacia África y América Latina; cooperación internacional en materia de infraestructura física (productiva - conectividad- tecnológica - “nuevas infraestructuras”: electromovilidad) Revolución 5.0 - Gobernanza Global de Inteligencia Artificial.

**Virginia Busilli** es Doctora en Estudios Sociales de América Latina (UNC). Magíster en Economía, Cultura y Sociedad China (Alcalá de Henares). Docente investigadora en la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Profesora titular en las cátedras de Historia de las Relaciones Internacionales y Política Global. Directora de la Cátedra Libre de Estudios sobre India (UCC). Directora de Proyecto de investigación referido a las relaciones económicas y políticas entre América del Sur y Asia-Pacífico. Línea de investigación: Análisis de la política exterior sudamericana hacia Asia Pacífico (con foco en China e India). Diplomacia económica e inserción internacional de potencias emergentes. Paradiplomacia de Córdoba hacia Asia.

**Franco Aguirre** es Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becario Posdoctoral Cofinanciado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Profesor Adjunto de las cátedras de Historia de las Relaciones Internacionales y de Comercio y Finanzas Internacionales y Jefe de Trabajos Prácticos de la cátedra de Política Global en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC. Cofundador y codirector de la Consultora Belgrano. Línea de investigación: Política exterior latinoamericana hacia el Este de Asia (Sudeste de Asia, China, India). Inserción internacional y diversificación de las relaciones políticas y económicas de potencias medias. Estudios de paradiplomacia argentina hacia Asia.

**Milton Escobar** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba (UCC); Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Córdoba. Máster en Política y Gestión Universitaria por la Universidad de Barcelona (España) y candidato a Doctor en Relaciones Internacionales por la UCC. Es profesor titular de las cátedras de Historia de las Relaciones Internacionales y de Seguridad Internacional y Profesor adjunto de la cátedra de Introducción a las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC. Línea

de investigación: Política exterior latinoamericana hacia el Este de Asia (Sudeste de Asia, China, India).

**Emilse E. Calderón** es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Rosario (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en las cátedras Seguridad Internacional Latinoamericana y Política Internacional. Coordinadora de los Grupos de Estudios Seguridad Internacional y Política de Defensa Argentina (GESlyPDA) y de Rusia (GERR). Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y del Comité de estudios Euro asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Línea de investigación: Seguridad internacional. Seguimiento de la Política de Defensa argentina. Cooperación en seguridad internacional en el bloque BRICS. Política exterior de Rusia.

**Ornela Fabani** es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) y del Comité de Medio Oriente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Líneas de investigación: política exterior argentina hacia Medio Oriente, política exterior y doméstica de las monarquías del Golfo.

**Carla Morasso** es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora Titular de la cátedra “Taller de Trabajo Final Integrador”, Profesora Adjunta del “Seminario Malvinas: historia y geopolítica” y Profesora Adjunta de la cátedra “Gestión de Proyectos Internacionales” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Co-coordinadora del Grupo de Estudios sobre América Latina y África (PEALA) del PRECSUR e Investigadora del Grupo de Estudios sobre Malvinas de la UNR. Miembro del Departamento África del Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI-UNLP), del Departamento África del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Fue Vicerrectora de la

Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) entre 2021 y 2024. Línea de investigación: Relaciones América Latina - África. Poderes emergentes subsaharianos. Cuestión Malvinas y Atlántico Sur. Cooperación Internacional al Desarrollo y Cooperación Sur-Sur.

**Natalia Ceppi** es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR-CEI-CERIR). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de la cátedra de Derecho Consular y Diplomático de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Directora y codirectora de proyectos de investigación relacionados con políticas exteriores sudamericanas. Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Línea de investigación: modelos de gobernanza energética sudamericanos, energía y política exterior en Argentina, Bolivia y Brasil, energía y giros políticos