



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2023 / Mes: agosto / Nº 41

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

¿Construyendo la paz? Propuestas de China y Brasil para la guerra en Ucrania. Una mirada desde el Soft Power.

*Abril Bidondo*¹

La guerra ruso ucraniana se inicia el día 24 de febrero de 2022 cuando las tropas rusas invaden ilegalmente suelo ucraniano, y continúa librándose hasta los días presentes con un desgaste inimaginado para ambos países en términos militares, económicos, políticos y sociales. A su vez, impacta a nivel global desde diversas dimensiones: económica (por las cadenas de valor, el impacto en los precios de las materias primas, energía, combustibles, y por las sanciones económicas impuestas desde Occidente a Rusia), una dimensión política (donde un país ataca ilegalmente a otro violando su integridad territorial a través del uso de la fuerza, quebrantando los ideales de Naciones Unidas y la relativa paz del sistema) y social (por el daño humanitario desde la violación de los derechos humanos de la población local, el impacto en el desplazamiento forzoso y el número de refugiados por el conflicto).

¹ Profesora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP. Miembro y co-secretaria del Centro de Reflexión en Política Internacional - Cerpi.

Como consecuencia de dicha prolongación, desde iniciado el año 2023, diversos países o coaliciones han pregonado por el desarrollo de una propuesta de paz, que pueda inicialmente escuchar a las partes e incentivar el diálogo para poder gestionar un acuerdo de paz posible y lograr un cese al fuego definitivo. Entre dichas propuestas se encuentra la presentada por Occidente, a la cabeza de Estados Unidos, que por tal motivo es desestimada por la parte rusa, dada la imparcialidad de dicho actor en los acontecimientos. Por otro parte, entre las más significativas se encuentra la propuesta de China y la propuesta de Brasil.

Este trabajo pretende en primer lugar indagar sobre la propuesta de paz presentada por estos actores de peso en el sistema internacional, identificar cuál es la plataforma que pretenden potenciar y las estrategias utilizadas. En segundo lugar, analizar las intenciones en el contexto de poder global de dichos actores y sus implicancias en el mismo, a partir del uso del Soft Power como herramienta de poder. En el caso de China, un actor global consagrado que busca continuar incrementando su posición conciliadora y su imagen de ‘buen vecino’; mientras que Brasil con el ascenso de Lula Da Silva al poder consagra el “Brasil está de vuelta”, en el cual el mandatario busca recuperar la presencia de Brasil como actor no solo regional sino también global, por el cual desde el inicio de su mandato buscó una presencia activa en la resolución del conflicto.

Sobre las propuestas de paz

Avanzar hacia la consolidación de una paz duradera en una tarea compleja, se debe debatir sobre temas de gran tensión entre las partes, como por ejemplo qué va a suceder con los territorios ocupados, cómo se va a avanzar en la desmilitarización, la reconstrucción de los daños, el retorno de los refugiados, las garantías de seguridad, el establecimiento de la frontera, criminalidad de guerra y muchos otros puntos. La paz no es simplemente el cese al fuego, es la responsabilidad de discusión sobre las problemáticas de fondo que dieron inicio al conflicto y se potenciaron en el transcurso del mismo, con la intervención activa y la mediación de terceros países que apoyen el proceso.

A pesar de que China no es un actor involucrado directamente en el conflicto, tampoco se puede negar su interés en el mismo. Beijing tiene una buena relación con Moscú, desde la conformación de los BRICS y dada la proximidad regional, comparten un discurso hostil contra la intromisión occidental y estadounidense en particular, en los asuntos asiáticos. Desarrollan la cooperación en diversos tópicos como en seguridad y acuerdos comerciales. China se abstuvo de votar en los diversos debates en el marco de Naciones Unidas sobre la guerra en Ucrania, al igual que en la discusión por las sanciones económicas a Rusia, dejando ver su proximidad al bando ruso.

En relación a esto último, China es quien ha ‘ayudado’ en términos económicos a sobrellevar las sanciones impuestas a Rusia, por ejemplo, concentrando gran parte de las exportaciones de hidrocarburos. Se estima que Rusia exportó el doble de gas licuado de petróleo a China en 2022 (con respecto a 2021) y más que duplicó el envío de gas natural a través del gasoducto Poder de Siberia (BBC News Mundo, 22 de febrero de 2023), realizando las transacciones en yuan o rublos.

China, es uno de los países que, en el marco del aniversario a un año del conflicto, lanzó el denominado plan de paz de doce puntos, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. El docu-

mento recupera diversos puntos que ya había expuesto el presidente Xi Jinping en diversas intervenciones y se sintetizan de la siguiente manera: respetar la soberanía de todos los países; abandonar la mentalidad de seguridad de la Guerra fría; cese al fuego; reanudar conversaciones de paz; resolver la crisis humanitaria; protección de civiles y prisioneros de guerra; seguridad de las centrales nucleares; prohibición de uso de armamento nuclear; facilitar exportación de cereales; detener sanciones unilaterales; estabilidad de las cadenas industriales y de suministros y promover la reconstrucción posconflicto (BBC News Mundo, 24 de febrero de 2023).

Este acuerdo es criticado por países de la órbita occidental² esgrimiendo que la propuesta de paz está sesgada por el apoyo chino a su aliado ruso. Si bien destacan que la propuesta se basa en el respeto al Derecho Internacional, no establece ‘vencedores ni vencidos’ en el conflicto. No aceptan que no se condene a Rusia como la culpable del enfrentamiento siendo que tiene la responsabilidad plena por violar la soberanía de Ucrania. Al respecto, el principal asesor del presidente ucraniano Zelensky, Mijailo Podoliak, sostuvo...

cualquier ‘plan de paz’ con solo un alto el fuego y, como resultado, una nueva línea de delimitación y la ocupación continua del territorio ucranio no tiene que ver con la paz, sino con congelar la guerra, una derrota ucraniana y las siguientes etapas del genocidio de Rusia (Bonet Bailén y Sahuquillo, 24 de febrero de 2023).

A finales del mes de marzo de este año, el presidente Xi Jinping visitó a Putin, por primera vez desde iniciado el conflicto³. En esta ocasión fortalecieron su vínculo y fue el presidente ruso quien sostuvo que el plan de paz chino es un comienzo, una base para discutir y negociar una paz concreta con Ucrania, pero desde luego que afirmó que la guerra continúa.

A su vez, a finales del mes de abril, Xi Jinping se comunicó telefónicamente por primera vez con el presidente ucraniano Zelensky. China aseguró que enviará un funcionario, Li Hui⁴, quien permitiría mejorar la comunicación y el entendimiento de las partes, ayudando a posibilitar una solución política. Esto es entendido como un esfuerzo de presentarse como un mediador neutral del conflicto, intentando pacificar la situación.

Por su parte, el primero de enero de 2023, asume la presidencia de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, cabeza del partido de los trabajadores. Este hecho genera un gran cambio en la política exterior brasileña dado el antagonismo político con su predecesor Jair Bolsonaro. El nuevo mandatario aseguró en diversas ocasiones la voluntad de recuperar el protagonismo internacional de Brasil, que Bolsonaro había dejado de lado, utilizando como plataforma el ascenso en el liderazgo regional.

Con respecto a la guerra en particular, el presidente sostuvo desde el comienzo que no pretende enviar ningún tipo de material militar o armamento a la guerra en Ucrania, alejándose de los lineamientos de la órbita occidental. Por el contrario, desde febrero de este año, Lula busca impulsar

² Ucrania, Estados Unidos, la Unión Europea y países miembros de la OTAN.

³ Las comunicaciones telefónicas han sido cinco a lo largo del período indicado, un encuentro presencial en la cumbre regional de Asia Central, y un encuentro virtual en la cumbre BRICS.

⁴ Representante especial del gobierno chino para asuntos euroasiáticos, ex embajador en Rusia.

un 'Grupo de la Paz', con el objetivo de generar estrategias de paz para la guerra y el cese de las hostilidades (Galarriaga, N. 2023). No es un plan detallado, pero tiene como objetivo el inmediato cese al fuego.

Como sostienen Giaccaglia y Dussort (2023, p. 9) "fiel al pragmatismo tradicional y característico de la diplomacia de Itamaraty, Lula apela a la comunión de intereses con los grandes jugadores del tablero mundial". Se propone como articulador entre diferentes países neutrales, que no sean parte del conflicto, pero que alienten la unión para lograr una paz negociada. Se piensa en países como la India, China, Irán, Indonesia y México. El propio presidente exterioriza estas ideas al canciller alemán, al presidente francés, en su visita a Washington, al propio Joe Biden, y en el marco del G7 en Japón.

Brasil comenzó a perfilar su posición en el conflicto, sin tomar partido por ningún bando en particular. Condena la violación a la soberanía ucraniana y a su integridad territorial, pero a su vez condena el accionar de occidente en el envío de armamentos. En sus diferentes apariciones y visitas internacionales comunica la necesidad de sentarse a dialogar concesiones para lograr la paz.

Con respecto a la guerra Lula sostuvo...

está bien, no voy a enviar armas a Ucrania, pero tratemos de negociar la paz, usemos la reputación de Brasil y mis propias habilidades como mediador para permitir que se lleve a cabo una cumbre de paz, tratemos de resolverlo. Si voy a tomar partido, déjenme tomar el lado del diálogo' (Jones, 2023).

Por su parte, a comienzos del año tuvo una comunicación telefónica con Zelensky, luego se encontraron en el G7 y en el mes de mayo el gobierno ucraniano se comunicó con Brasilia para dialogar los términos de la paz. Articulando así Brasil una imagen conciliadora y una figura pública global de la paz.

En relación a Rusia, Putin ha mantenido conversaciones telefónicas con Da Silva, pero este aclaró que no puede visitar Rusia en estos momentos. A su vez, el Ministro de Asuntos exteriores rusos Serguei Lavrov se reunió con su par en Brasil y conversaron sobre diversos temas de la agenda bilateral y el contexto internacional.

Quien realizó la visita a ambos países fue el asesor en política exterior de Lula, Celso Amorim. A mediados del mes de abril, llegó a Rusia y mantuvo una reunión privada con Putin, y en el mes de mayo llegó a Ucrania donde mantuvo una reunión con Zelensky. El objetivo de sus visitas es expresar la buena voluntad y el esfuerzo de Brasil por crear una paz posible a partir de entablar un diálogo real con las partes y escuchar sus exigencias.

La promoción de la paz como herramienta del Soft Power

El Soft Power⁵, hace referencia a una forma de poder que se aleja de la tradicional concepción del poder militar – Hard Power- y establece que un país puede obtener los resultados que desea porque otros países admiran la cultura, los valores y la prosperidad. Es la capacidad de lograr un cambio en el comportamiento de otro actor a partir del incentivo o la persuasión sin necesidad de obligar o imponer por la fuerza.

Nye (2005) sostiene que el poder blanco se basa en tres recursos que se deben desarrollar: -la cultura - valores políticos -política exterior. Estos pilares construyen la imagen que un estado exporta al mundo, cómo el resto de los actores del sistema lo perciben a través de sus manifestaciones culturales, su política diplomática, su presencia en resolución de conflictos, sus discursos a favor de problemáticas globales, civiles, ambientales, entre tantas otras.

¿Por qué hablamos de Soft Power en las propuestas de paz? Tanto China como Brasil están tratando de forjar una imagen de mediador neutral con buenas intenciones de sentar a las partes a conversar. No es una acción menor, en medio de una guerra tan hostil y violenta, el accionar de estos dos países es una propuesta interesante que desafía el contexto, creando una imagen positiva en la percepción de cómo el resto de los países ven a su accionar.

En el caso particular de China, este país viene potenciando desde hace tiempo el poder blando como herramienta de ascenso en la jerarquía global y no le ha ido nada mal. Desde comienzos de siglo, el gigante asiático buscó como objetivo mejorar la imagen de China en el exterior, eliminando las teorías de amenaza sobre su desarrollo. El soft power se basó en dos conceptos básicos: el ascenso pacífico (luego reemplazado por desarrollo) y mundo armonioso (Aranda y Van de Maele, 2013, p. 5). Esto quiere decir que China formula su política exterior a partir de potenciar su cultura milenaria, la modernización económica y sus logros en crecimiento y desarrollo socioeconómico, la diplomacia pública, todo ello comprendido en una lectura del mundo como un ambiente global pacífico, facilitando la paz en el mundo, la cooperación y el intercambio.

Todo ello fue potenciándose a lo largo de los años convirtiéndose hoy en una gran presencia en el Sur Global, con la diplomacia de las vacunas en el marco de la pandemia, garante de acuerdos de cooperación, incentivo y desarrollo en diversas partes del mundo y ejecutor del proyecto la Franja y la Ruta de la seda -proyecto de infraestructura global-.

Un ejemplo paradigmático también de ello, fue su reciente intervención en el acercamiento de grandes potencias de Medio Oriente: Irán y Arabia Saudita. En marzo de este año, ambos actores expresaron la reanudación de lazos diplomáticos tras siete años de tensiones, gracias a la firma de un acuerdo que tuvo como mediador a China, siendo un logro muy importante para éste.

⁵ Término acuñado por Joseph Nye en 1990 con la publicación de su libro [Bound to lead: The changing nature of American Power.](#)

El caso de Brasil no es muy diferente. Con el ascenso de Lula en 2003, Brasil logró modificar su imagen al mundo. Realizó desde su inicio esfuerzos por modificar ciertas lógicas de los países poderosos en el sistema internacional, principalmente de Occidente, porque desafía la distribución de poder de las Instituciones Internacionales, a partir de la cooperación y la integración del Sur Global.

Al interior, Brasil también logró un gran crecimiento económico que lo hizo diferenciarse del resto de la región, posicionándose, así como cabeza de la misma. Esto lo consagró como una economía emergente del sur que tensiona las políticas globales, siendo la plataforma para la posterior consolidación de los BRICS, que comparte con China.

En términos de Soft Power potenció la integridad regional, con plataformas como Unasur y Mercosur, y potenciando diversos acuerdos bilaterales y multilaterales con el Sur global. Consagrando una percepción positiva del resto de los actores del sistema, gracias a la alocución en diversas plataformas y las acciones llevadas a cabo.

Esta imagen de Brasil fue fuertemente vulnerada con la presidencia de Bolsonaro que desarrolló una política exterior diferente. Pero desde su retorno, Lula sostiene que “Brasil está de vuelta”, y busca reconstruir todo ello que Brasil fue, reactivando la diplomacia y su presencia como jugador global. La guerra en Ucrania no es la excepción a esta tarea, desde el inicio Lula se refirió a la necesidad de buscar una solución pacífica.

Brasil y China a su vez son importantes socios comerciales, y Lula busca revitalizar esta buena relación. Durante el mes de abril el mandatario brasileño visitó China y firmaron diversos acuerdos de cooperación mutua, siendo uno de los más importantes el referido al de intercambios comerciales, que acordaron la utilización del yuan y el real como monedas de intercambio. Por lo tanto, a su vez, los dos actores desarrollan una buena relación de beneficio mutuo y entendimiento. Esto puede facilitar a futuro una acción colectiva por la paz.

Comentarios finales

La guerra que se libra actualmente en Ucrania, genera un gran sismo en la gobernanza global, una nueva guerra presente en el escenario que por la importancia de sus actores impacta en el mundo entero. Se profundiza por las tensiones implicadas de la Posguerra Fría entre Rusia y Occidente. Cada sector potenció sus alianzas, recursos y discursos a su favor, generando una división internacional que vislumbra un horizonte complejo de solución.

Tanto Brasil como China se muestran como actores preocupados por el desastre de la guerra y auguran por una solución pacífica, que en primer momento es poco sólida. Les espera un arduo trabajo por delante si esperan poder acercar a las partes a negociar, pero los resultados serían por demás satisfactorios no solo para las partes involucradas sino también para ellos como potencias mediadoras y responsables de la paz. Pero... ¿qué están dispuestos a ceder los actores para conseguir la paz?

Mientras que la guerra por su parte continúa perpetrando las peores miserias humanas, de destrucción y violencia, es necesario que las principales jerarquías globales como Estados Unidos y China tengan la voluntad política de incentivar e impulsar a las partes a dialogar. Sin el visto bueno

de Estado Unidos, Kiev no firmará ningún acuerdo, y China es quien tiene la capacidad de dialogar con Rusia, por lo tanto, sin el consentimiento de estas voluntades, será realmente imposible llegar a la paz, y el conflicto permanecerá abierto.

Bibliografía

- Aranda, I y Van de Maele, D. (2013). El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. *Polis Revista Latinoamericana*, n° 35.
- BBC News (22 de febrero de 2023). Qué apoyo le está dando China a Rusia en la guerra con Ucrania. *BBC News Mundo*.
- BBC News (24 de febrero de 2023). Las claves del plan de China para terminar con la Guerra en Ucrania que Occidente ha recibido con escepticismo. *BBC News Mundo*.
- Bonet Bailén, I. y Sahuquillo, M. (24 de febrero de 2023). EE UU, la UE y la OTAN muestran su escepticismo ante el plan de paz chino para Ucrania, que ven escorado hacia el Kremlin. *El País – Internacional*.
- Galarraga, N. (2 de marzo de 2023). El presidente Lula presenta a Zelenski su iniciativa de mediación entre Ucrania y Rusia. *El País - Internacional*.
- Giaccaglia, C. y Dussort, M. (8 de marzo de 2023). Los Brics y sus vínculos con América Latina y el Caribe en el marco de un orden permeado por la guerra ruso-ucraniana. ¿qué rol juega el nuevo gobierno de Lula Da Silva? *Análisis Carolina* 4/2023, 1-16.
- Jones, J. (24 de abril de 2023). El presidente de Brasil lanza una "coalición de paz" para Ucrania, pero camina por una delgada línea frente a las potencias mundiales. *CNN*, análisis.
- Nye, J. (2005). *Soft Power and Higher Education*. Harvard University, p. 11 a 14.