

EN LOS BORDES DEL PODER MUNDIAL: BRASIL A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

At the Edges of World Power: Brazil in the Beginning of the 21st Century.

Carlos A. Luján¹

Introducción

A inicios del siglo XXI Brasil, como integrante del G-20, se perfilaba como un candidato a formar parte de la cúspide del sistema internacional. No obstante, la profunda crisis económica y política que está atravesando y el distanciamiento de su región de pertenencia, el MERCOSUR y Sudamérica, han gestado su actual situación en la que se ubica fuera del círculo de poder intermedio, posicionado por debajo de los dos principales actores del sistema y relegado a la parte inferior de la escala junto a Argentina y México, los otros integrantes latinoamericanos del G-20.

El presente artículo consta de cuatro secciones: luego de esta introducción, se presenta el marco conceptual, posteriormente se analiza la actual coyuntura internacional y, finalmente, se considera el posicionamiento de Brasil en distintos escenarios construidos con lógica prospectiva.

El mapa y el territorio: ¿cómo pensar teóricamente en un escenario complejo y cambiante?

La decisión de asignar mayor relevancia a una variable o privilegiar una combinación de niveles de análisis es una decisión teórica que impacta sobre la producción científica, al determinar en una explicación qué variables son parte del modelo descriptivo o explicativo utilizado, cuál es la unidad de análisis principal o cuáles son las más relevantes cuando conviven unidades de diverso tipo y en distintos niveles -como por ejemplo el internacional, el regional y el nacional o doméstico.

En tal sentido, proponemos la inclusión de tres niveles de análisis relevantes: el conformado por los Estados, las comunidades de Estados o regiones integradas² y el sistema internacional. El primero se centra

¹ Político. Doctor en Ciencias Humanas con énfasis en Ciencia Política (Universidad Católica del Uruguay). Docente de Toma de Decisiones en la Maestría de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Profesor Agregado (grado 4) del Laboratorio de Análisis Político II en la Licenciatura de Ciencia Política. Investigador del área de Política Internacional del Instituto de Ciencia Política de la UdelaR, y docente e investigador de CEFIR en el área de integración regional. Consultor del PNUD. (cluian62@hotmail.com).

² La institucionalidad generada en los procesos de integración regional puede ubicarse en un continuo intergubernamentalidad – supranacionalidad, con tres tipos institucionales ideales: Comunidad (entendida como un entramado eminentemente intergubernamental, donde los Estados pueden colaborar entre sí, articularse y cooperar, pero manteniendo su total soberanía);

en los factores internos y las características del Estado. El segundo tiene que ver con espacios en construcción a partir de diferentes grados de integración regional que no han llegado a consolidarse como federaciones o confederaciones pero que trascienden a los Estados que los componen. El tercero refiere al sistema internacional, caracterizado y valorado de formas diferentes según las distintas perspectivas teóricas a partir del análisis de las fortalezas o debilidades de organismos regionales o internacionales, alianzas, corporaciones, sistemas de reglas e interacciones de actores.

En este artículo, los actores claves en el análisis serán los Estados y las regiones. En una concepción de la anarquía como ausencia de gobierno mundial el sistema internacional puede ser considerado como un espacio anárquico³ en el cual cada Estado sustenta sus políticas desde el interés nacional. La situación es otra en los subsistemas en tanto espacios de integración regional como la Unión Europea o el MERCOSUR⁴; la estructura de los subsistemas es moldeada por los actores que los conforman (los Estados), generándose un cuasi-orden regional, con retroalimentaciones entre los actores y su subsistema de pertenencia. Por tanto, partimos de dos supuestos: la estructura del sistema internacional condiciona las interacciones que en él se dan y las regiones -o conjuntos de Estados en proceso de integración- actúan como subsistemas que vinculan entre sí a quienes los conforman y, a su vez, se relacionan con otras regiones o Estados en una lógica de cooperación o conflicto con distinto énfasis según se trate de relaciones intra o inter bloques respectivamente.

Asimismo, recurrimos a dos dimensiones claves para analizar el sistema internacional: la polaridad (el número de centros de poder: apolar, unipolar, bipolar, multipolar atenuado o multipolar extendido), y la estratificación como distribución desigual de los recursos, lo cual tiene como correlato la influencia diversa de los actores en el sistema.

En nuestro análisis los Estados siguen siendo los actores centrales, pero incluidos en algunos casos en estructuras institucionalizadas más amplias producto de procesos de integración regional en curso.

No concebimos los Estados ni la Unión Europea como actores racionales unificados sino como actores que se comportan a partir de un conjunto de interacciones internas, al interior del Estado o en su región de pertenencia. Sus posiciones en el escenario internacional deben ser vistas como el resultado de la suma vectorial de fuerzas internas al Estado o la región de compleja articulación. A su vez, el motor de los actores es el cálculo de sus intereses que se hace a través de la búsqueda del poder en relación al sistema internacional (Keohane 1986:163).

Confederación (entendida como un entramado intergubernamental que incluye elementos importantes de supranacionalidad en temas específicos como por ejemplo en el campo de seguridad y defensa, que pueden incluir la coordinación de políticas públicas en algunos sectores y la existencia de instituciones como parlamentos y tribunales de justicia que posean capacidad de decisión vinculante en temas específicos) y la Federación (entendida como el grado máximo de supranacionalidad, donde los Estados mantienen su autogobierno pero poseen un poder legislativo, un poder judicial y un poder ejecutivo federal con mayores capacidades de tomar decisiones vinculantes para los gobiernos estatales). Se deja afuera específicamente los Estados unitarios que no son parte de los horizontes previsibles de los procesos de integración regional en curso.

³ Esto no significa la inexistencia de órdenes sectoriales como por ejemplo la IATA en el campo aeronáutico.

⁴ En un espectro que va desde una visión hobbesiana de la anarquía hasta una visión kantiana del gobierno global, pasando por diferentes tipos de gobernanza global, la relación en los subsistemas regionales se basaría en formas intermedias de gobernanza regional que, según la madurez de la integración de dichos subsistemas, estarán más cerca de la cuasi-anarquía o de un proto-gobierno supranacional.

El comportamiento de los actores se entenderá como condicionado y no totalmente determinado por las restricciones y las oportunidades que el sistema internacional les brinda, como plantea Robert Gilpin (1981). En este artículo el sistema internacional se compone por una estructura y un conjunto de unidades que interactúan entre sí. Esta estructura es el patrón de unión de las unidades del sistema que, al combinarse se comportan de manera diferente y, así, sus interacciones producen diferentes resultados. De esta manera, la estructura condiciona el orden de las partes del sistema. Debemos aclarar que en este caso no adherimos a la visión de Kenneth Waltz (1979), para quien el comportamiento de las unidades del sistema se explica más por los constreñimientos estructurales del sistema que por los atributos o características de cada una de ellas. Compartimos con Tomassini que el “[...] problema que ha impedido definir el sistema internacional y aislarlo de otros sistemas sociales consiste en definir esa estructura sin incluir los atributos de las unidades que interactúan dentro de ella. Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada Estado, sino también las formas de interacción entre ellos.” (1989:93). Por lo tanto, en el análisis que se propone aquí, se incluyen aspectos históricos e identitarios de raigambre posestructuralista, que influyen en el relacionamiento de los actores, además de las variables internas que le permiten a los mismos desplegar sus acciones en el sistema internacional.

En general, se asume que el sistema internacional posee un carácter anárquico pues el comportamiento de los actores no está regido por una autoridad suprasistémica y la distribución de poder está determinada por las capacidades que los actores tienen para lograr sus fines y proteger sus intereses (Gilpin 1981). En las regiones pueden darse relaciones de cooperación o conflicto, basadas en las diferentes convergencias o divergencias de intereses entre sus integrantes o en la construcción de intereses regionales superiores, poniéndose de manifiesto en estas relaciones la tensión existente entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad en tanto modelos diferentes de articulación regional.

Por último, si bien en este artículo identificamos la estructura con el sistema internacional en términos de distribución de las capacidades materiales e inmateriales de los actores, también se toman en cuenta las características de los Estados y las interacciones entre ellos, cuando forman parte de un subsistema y cuando lo hacen en el contexto general. Por lo tanto, no nos ceñiremos exclusivamente a observar el comportamiento de los dos tipos de unidades de análisis desde el condicionamiento que genera la estructura del sistema internacional. A diferencia de Waltz (1979) que propone que los actores buscan conservar su seguridad y su estatus en el sistema, veremos a los actores como agentes transformadores del sistema de poder e influencia. De esta manera, optamos por tomar elementos que valoran los condicionamientos de la estructura del sistema internacional sobre los actores e incluimos también la capacidad de éstos de moldear la estructura del sistema, en una lógica dialéctica.

¿Quién ocupa el centro de la escena internacional? Los actores y la agenda internacional de la segunda década del siglo XXI

El análisis de coyuntura de los últimos años permite afirmar que asistimos a la emergencia de tres tendencias en el escenario internacional: el regreso de los actores estatales al centro de la escena

internacional, el declive de algunos actores internacionales no estatales, y la emergencia de nuevas dinámicas y foros donde se construye la agenda internacional.

En primer lugar, en los últimos años las redes terroristas han perdido peso frente a Estados terroristas como el ISIS. La muerte de Osama Bin Laden en el 2011 cerró un capítulo del escenario internacional que abarcó la primera década del presente siglo. La previsión de potenciales atentados terroristas obliga a poner el acento en aspectos estrictamente militares como son la lucha que tiene lugar en Iraq y Siria contra el ISIS y otros que se desarrollan en el campo de la inteligencia a nivel mundial, campo donde la cooperación entre las principales potencias es clave a la hora de frenar el terrorismo en el territorio de dichas potencias. Organizaciones como Al Qaeda han sido desplazadas por organizaciones de base territorial como el ISIS que, si bien usan intensamente las nuevas tecnologías, están estructuradas con el clásico formato del Estado-nación.

Al decir de José Antonio Sanahuja (2012), la actual crisis europea pone en cuestión cuatro dimensiones sustantivas de la Unión Europea: el proyecto económico europeo; la experiencia federal y el modelo político de gobernanza democrática cosmopolita; la “Europa social” y su rol en tanto mecanismo de solidaridad transnacional; y la actuación de Europa como actor global.

Por otra parte, un actor que ha perdido peso específico es Naciones Unidas, sobre todo en lo que refiere a la preservación de la paz. Mientras que la primera Guerra del Golfo se hizo bajo la bandera de Naciones Unidas, la segunda fue una acción militar estadounidense con la conformación de una alianza militar de escasa amplitud. Del mismo modo la intervención en Libia se ha hecho bajo el paraguas de la OTAN, sin que Naciones Unidas realizara demasiadas acciones -excepto a la hora de plantear si Naciones Unidas debía o no participar en la reconstrucción del Estado libio.

En lo económico la importancia del G20 muestra el surgimiento de ámbitos de consulta, debate y toma de decisiones distintos de los que actúan en la órbita de las Naciones Unidas.

Por lo anterior es que puede afirmarse que asistimos a la construcción de un mundo ubicado entre un bipolarismo emergente y un multipolarismo atenuado en el cual los principales protagonistas del sistema internacional son Estados y regiones. Los Estados Nación, desafiados a fines del siglo XX en su predominio frente a otros actores del sistema mundial, vuelven a posicionarse en un primer lugar a comienzos de esta década como los principales polos del sistema.

Estados Unidos sigue siendo aún hoy una potencia mundial. Al evaluar la actual política exterior de la Administración Obama, Zbigniew Brzezinski señala, en lo que parece más una expresión de deseo que una realidad, que el Islam no debe ser percibido como el enemigo y propone que Estados Unidos sea un mediador imparcial entre Israel y Palestina, iniciar conversaciones serias con Irán, hacer de la contrainsurgencia en Afganistán una iniciativa más política que militar, respetar la sensibilidad latinoamericana, comprometerse con el desarme nuclear, mejorar las relaciones con Rusia, profundizar la sociedad transatlántica y tratar a “China [...] no solo como un socio económico, sino también como un socio geopolítico.” (2010:101).

El poder militar de Estados Unidos hoy es incontrastable y no hay, en esta dimensión, una potencia desafiante con capacidad de estar a su altura en el mediano plazo. El principal contrincante en esta arena es

China pero aún es una potencia de alcance regional en lo militar, con un desarrollo incipiente en materia de poderío naval de alcance mundial. Pensando escenarios futuros Kaplan estima que “[...] China proyectará poder duro en el exterior principalmente a través de su marina de guerra” (2010:71). Como señala Henry Kissinger en su reciente libro *China* (2012), lejos está dicho país (de cinco a diez años como mínimo) de tener al menos tres portaviones de última generación para proyectarse más allá de sus mares adyacentes, y de contar con una fuerza de despliegue rápido de alcance global que le permita actuar en 72 horas a una semana en cualquier parte del mundo, movilizandocien o doscientos mil hombres con todo el material pesado que veinte a cuarenta divisiones requieren, como sí lo ha hecho Estados Unidos en lo que va del siglo. El ejército Chino cuenta con 2,3 millones de soldados, pero aun siendo el más grande del mundo, “[...] no tendrá capacidad expedicionaria en muchos años” (2010:72). Finalmente, Kaplan señala que la marina china solamente prevé conflictos en la “primera cadena de islas” (Península de Corea, Japón, Taiwán, Filipinas, Indonesia y Australia). Mientras China intenta avanzar sobre el control del mar en esta zona, incluyendo su lecho marítimo rico en recursos naturales, esta primera cadena de islas se constituye en una “Gran Muralla a la Inversa”, al decir de Toshi Yoshihara y James Holmes, de la Academia Naval de Estados Unidos (Yoshihara y Holmes 2010).

Cierto es que la ejecución en simultáneo de dos operaciones militares como Afganistán e Irak puso a Estados Unidos en el límite de sus capacidades de despliegue de tropas en el mundo. Incrementar, en cantidades iguales, las tropas en período de entrenamiento prebélico, tener en el teatro de operaciones mayor número de tropas y permitir un período de descanso adecuado de sus fuerzas, todo esto sin un aumento sustantivo en el grado de movilización de sus reservas, resulta hoy imposible para Estados Unidos. De ahí los límites que tuvo para llevar adelante una intervención militar terrestre en el Magreb y los que enfrenta en la actualidad si quisiera intervenir en territorio iraní, o incluso en escenarios más accesibles como son Siria y el norte de Irak. A ello debe sumarse la restricción económica que vive Estados Unidos que le impide afrontar los costos siderales que nuevas movilizaciones estadounidenses en el mundo generarían.

En los temas económico-financieros y los comerciales la situación es muy otra. Estados Unidos ya no detenta el poderío que ostentaba a fines de la Segunda Guerra Mundial y que desarrolló hasta los años 70. En la actualidad su situación financiera es sensiblemente más precaria, llegándose incluso a dar en 2010 la discusión en el Congreso estadounidense respecto a la posibilidad de un *default*, con la consiguiente pérdida de credibilidad internacional de los instrumentos financieros del Estado americano. Cierto es que frente a la crisis de 2011 el refugio de los inversionistas ha sido el dólar, lo que es paradójico y puede interpretarse como indicador de que no existen otras monedas lo suficientemente atractivas: ni el euro, ni el yen, ni el yuan aparecen como sustitutos del dólar como principal moneda de reserva, más allá que el fortísimo incremento del precio del oro es un síntoma de agotamiento del actual esquema monetario internacional. Esto permite que Estados Unidos continúe exportando inflación al resto del mundo y, a través del *señoreaje* de su moneda, y hace al resto de las naciones copartícipes en el pago de sus gastos, tanto internos como externos.

Finalmente, más allá de su inmenso mercado interno, en el largo plazo Estados Unidos se encuentra abocado a la consolidación de Norteamérica más Centroamérica y el Caribe como su zona de influencia

económica y política. “El grado de integración funcional de Estados Unidos con los países más cercanos - México, Centroamérica y el Caribe- es cada vez más alto, y esta interdependencia demográfica y económica lleva a nuevos problemas y nuevos aspectos. Cuestiones que tienen que ver con la salud, la educación, las remesas y el tráfico de narcóticos, seres humanos y armamentos de bajo calibre” (Lowenthal 2009: 147). Como bien plantea Pellicer, tanto México como la mayoría de los países de Centroamérica han optado por la cooperación con Estados Unidos para enfrentar la problemática del crimen organizado transnacional. Por ejemplo, la Iniciativa Mérida establece nuevas modalidades de cooperación entre Estados Unidos y México que incluyen incluso el área de inteligencia (Pellicer 2010:46).

En segundo lugar, se puede observar que China tiende lenta pero progresivamente a incorporar a su zona de influencia a Taiwán a la que consideran una provincia china más. Posiblemente, luego de un proceso de reunificación, Corea devenga también parte de dicha zona de influencia. Otra situación es la de Japón, el cual, más allá de la muy fuerte interrelación económica con China -evidenciada en las inversiones japonesas en este país y en los intercambios comerciales entre China y el Japón-, no puede obviar situaciones muy conflictivas que se dieron durante la primera mitad del siglo XX.

Adicionalmente, debe remarcar que la búsqueda de recursos naturales estratégicos es central en la agenda de China. Esto hace que se conciba al territorio mongol como una potencial área de obtención de recursos, al igual que las cinco repúblicas ex-soviéticas (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), hecho que la posiciona en competencia y potencial conflicto con Rusia. Otros territorios que son considerados por China como áreas de gran potencial estratégico en materia de recursos naturales son Afganistán, hoy bajo la égida norteamericana y el Sudeste Asiático, siendo en esta zona donde se da una competencia milenaria con Vietnam y una disputa con otra de las potencias emergentes del siglo XXI como lo es Indonesia.

En tercer lugar, hay que resaltar el papel de Alemania en la escena internacional y sobre todo regional. Hoy es el sostén de una Europa en crisis, sobre todo en los países de la periferia europea tanto meridional (Grecia, Italia, España) como occidental (Portugal e Irlanda) -sin que se pueda descartar también la imposición de ajustes económicos y sociales draconianos en algunos de los países de reciente incorporación a la Unión Europea, ubicados en la Europa del Este. Alemania, por la vía de los hechos, terminará asumiendo el liderazgo continental en la próxima década y su principal socio y aliado europeo continuará siendo Francia, hoy bajo un gobierno socialista, pero con creciente fuerza electoral de los partidos ultranacionalistas. La duda que está planteada es si Francia tendrá suficiente influencia sobre Alemania para incidir en la forma de salir de la actual crisis europea, asumiendo costos en forma conjunta y marcando cómo se procesará el duro ajuste económico que deberá implementar Europa, con consecuencias recesivas y pérdida de bienestar durante los próximos años, pero a la vez discutiendo a fondo cómo se retoma una senda de crecimiento europeo.

Alemania en particular y Europa en su conjunto son actores del sistema internacional por derecho propio. Su proyección en el mediano plazo se verá menguada por las inmensas energías que demandará la reestructuración interna de la Unión Europea, al tiempo que el ejercicio de liderazgo por parte de Alemania no siempre es bien aceptado por las demás naciones europeas ni por los propios alemanes, por los costos que

implica y también por el recuerdo de las dos guerras mundiales que tuvieron en Alemania un actor autoritario que generó importantes anticuerpos.

Una mención aparte merece Reino Unido en pleno proceso de apartamiento de la Unión Europea luego del proceso conocido el Brexit⁵. Por su carácter isleño y sus muy fuertes vínculos atlantistas con Estados Unidos, su ex-colonia, Reino Unido es hoy, al igual que Japón en el Pacífico, parte del esquema de poder estadounidense, actuando ambos países como inmensos portaviones fondeados frente a los dos extremos del continente Euroasiático. Esta interpretación geopolítica lleva a visualizar que, si bien en ambos casos hay una muy fuerte relación con los países continentales que tienen enfrente, la propia tradición de aislamiento e intervención desde la seguridad dada por el carácter isleño de los dos países, ha generado una lógica de distanciamiento e independencia que difícilmente les permita aceptar el liderazgo de países que fueron sus enemigos declarados en muchas ocasiones (Alemania en el caso británico y China en el japonés) y los inclina a considerar como más benévolo y aceptable el liderazgo estadounidense, más lejano y global.

Adicionalmente, mientras que Estados Unidos fue un adversario ocasional de Reino Unido en el lejano siglo XVIII durante la guerra de independencia estadounidense, Estados Unidos rememora en Japón los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki del 6 y 9 de agosto de 1945 respectivamente.

Dentro del nuevo concierto internacional se debe reflexionar adicionalmente sobre el lugar de India, Rusia y Brasil, con sus respectivas regiones de influencia: Asia meridional, el mundo eslavo y Sudamérica.

En el primer caso, todas las proyecciones demográficas ubican a India como el más poblado del mundo en el futuro cercano, dado el control de la natalidad que lleva adelante China que la dejará con una población inferior a los 1.000 millones dentro de tres décadas. Adicionalmente, India es la democracia más poblada del mundo y tiene un potencial económico similar al chino en lo que a tasa de crecimiento se refiere.

El caso de Rusia es distinto: sigue siendo la segunda potencia militar del mundo por su capacidad misilística de destrucción nuclear masiva (muy lejos en la actualidad de Estados Unidos) pero su economía es excesivamente dependiente de la producción de petróleo y gas, tiene un alto grado de primarización en general y tasas de crecimiento que, aunque están por encima del promedio mundial en los últimos años, son inferiores a las que muestran China e India, por lo que no califica para estar entre los polos principales del sistema internacional.

Finalmente, Brasil con sus casi 200 millones de habitantes, está cada vez más lejos de la región. La situación ha cambiado mucho y muy rápidamente en el último lustro. En el 2010 Hakim afirmaba que “la condición de Brasil como potencia internacional es un hecho. Mientras su liderazgo se consolida en Suramérica y en todas las alianzas Sur-Sur, crecen las presiones para que se comprometa en el fomento de objetivos como la no proliferación [de armas nucleares].” (2010:87) Hoy asistimos a un Brasil alejado de la región, preocupado casi exclusivamente por su desempeño económico-comercial interno y externo, y con un viraje brusco del sur al norte en un lapso muy corto.

⁵ A partir de *British Exit, Salida británica*.

Frente a la crisis americana de fines de la primera década del siglo XX y la actual crisis europea, los países latinoamericanos han dejado atrás una etapa de crecimiento como consecuencia de una fuerte desaceleración de la economía mundial. Sus múltiples procesos regionales de integración muestran ritmos más que lentos, con marchas y contramarchas, como es el caso de MERCOSUR. Brasil se ha posicionado, hoy, de espaldas a la región.

Si se observa el *hard power* de Brasil se encuentra que no posee un poder bélico convencional de gran porte y carece de armas atómicas. De acuerdo a las proyecciones de mediano plazo, su potencial bélico ni siquiera se compara con el francés que es de mediano porte. Por su peso económico y su *soft power* hace una década el posicionamiento de Brasil en el escenario mundial era de fortaleza en el área energética, en temas ambientales e incluso incursionando en temas relativos a la seguridad en Medio Oriente; ejemplo de ello fue su propuesta -en forma conjunta con Turquía- para desarrollar un programa nuclear iraní con fines pacíficos y fuertemente controlado desde el exterior, propuesta que fue enfáticamente rechazada por Estados Unidos y por la Unión Europea (Sotero y Armijo 2007). Hoy este posicionamiento de fortaleza está fuertemente entredicho a pesar de los recursos de su reconocida diplomacia.

Brasil ha renunciado a desplegar su liderazgo en la región para proyectarse desde allí como actor global, ha dejado de lado sus pretensiones de co-generador de reglas sistémicas para asumir un papel de acatador de tales reglas.

El *soft power* brasileño se perfiló a principios del siglo XXI a través de su diplomacia y su proyección como potencia cultural y líder regional. Brasil hizo uso de su diplomacia para como mediador para reducir tensiones entre Bolivia y Paraguay o en el caso del golpe de Estado en Honduras (poner fechas), Brasil buscó influir para restituir al presidente derrocado Manuel Zelaya, quien se refugió en la embajada brasileña. Brasil alineó a la región sudamericana para manifestar un rechazo unánime al golpe a través de la UNASUR pero no fue capaz de influir en decisiones concretas para la restitución del presidente.

En 2012 Brasil impulsó sanciones a Paraguay, luego de la destitución del presidente Fernando Lugo, tanto en el ámbito del MERCOSUR como de la UNASUR. Además, en la reunión de Mendoza de junio de 2012, promovió la concreción de la incorporación de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR y logró tal iniciativa a fines de julio en Brasilia. La incorporación venezolana generó un MERCOSUR que se configuró como una "Alianza Atlántica" que recorría de sur a norte Sudamérica y se colocó como un eje opuesto a la nueva "Alianza del Pacífico", concretada a principios del 2012, integrada por Chile, Perú, Colombia y México, con una clara cercanía a Estados Unidos. Este proceso se ha revertido totalmente, con un claro punto de inflexión en la crisis de julio del 2016 sobre la transferencia de la presidencia Pro-tempore del MERCOSUR de Uruguay a Venezuela⁶.

La política hemisférica y global de Brasil de fines de la década de 10 del siglo XXI parece haber tomado a Estados Unidos como referencia para su posicionamiento estratégico hacia el mundo. Ello puede

⁶ La crisis se desató por la negativa de Brasil y Paraguay a que se concretara la transferencia de la Presidencia de Uruguay a Venezuela y la propuesta de que Argentina se hiciera cargo de la misma.

interpretarse como producto de la percepción de las elites económicas y gubernamentales brasileñas de no convergencia entre el interés nacional brasileño y los intereses regionales sudamericanos. Cabe preguntarse cómo ha incidido este accionar de Brasil sobre su frágil *soft power* en la región.

Brasil aparece, hoy, concentrado en sus desafíos económicos internos que son importantes: retomar la senda del crecimiento, volver a ser un destino atractivo para las inversiones y tener una fuerte corriente exportadora. Problemas de larga data como la desigualdad social, la necesidad de institucionalizar su débil y fragmentado sistema político y la lucha contra la corrupción en múltiples niveles de la vida política y económica no parecen estar entre las prioridades del gobierno de Michel Temer⁷.

Vale la pena señalar que existen algunos puntos críticos en la realidad económica brasileña que la hacen vulnerable; en particular, puede mencionarse una elevada deuda pública, un desequilibrio en la distribución de la carga tributaria y un amplio volumen de productos primarios en sus exportaciones. Los resultados positivos de la economía brasileña durante la primera década del siglo XXI aún no han alcanzado a toda la población, más allá de que las políticas de reducción de la pobreza han avanzado significativamente, con un 21,4% de los brasileños bajo la línea de pobreza en el año 2009. La pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la violencia siguen siendo problemas que inciden negativamente en la gobernabilidad de un país que se posiciona en el lugar 84° en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en el 2015, por lo que deberá avanzar muchos puestos antes de convertirse en un país a emular en cuanto a desarrollo humano se refiere.

Con estos desafíos en agenda y con la Presidenta Dilma Rousseff alejada del gobierno, la política exterior de Temer y su Canciller Serra ha cambiado radicalmente las líneas estratégicas proyectadas desde la primera presidencia de Luiz Inácio “Lula” da Silva. El viraje discurre por dos sendas: la primera implica pasar de un multilateralismo de base política a un bilateralismo comercialista y la segunda supone alejarse del grupo de los RICS (Rusia, India, China y Sudáfrica) y afianzar las relaciones con el mundo desarrollado, en especial con Estados Unidos.

La emergencia de la “Alianza del Pacífico” y su relación con Estados Unidos, el posicionamiento chino frente a la región, el funcionamiento deficitario del MERCOSUR y el rechazo por parte de Brasil secundado por Paraguay y convalidado por Argentina en cuanto a la negativa a que Venezuela ocupe la presidencia pro-tempore del bloque durante el segundo semestre del 2016, generarán un nuevo escenario para Brasil. El mismo parece inducido por el liderazgo político brasileño de derecha que hoy ejerce el gobierno nacional, por un lado, y coadyuvado por Estados Unidos, por otro.

Una mirada prospectiva: el lugar de Brasil en cinco escenarios posible

Con un enfoque prospectivo pueden delinearse cinco posibles escenarios internacionales hacia fines del primer cuarto del siglo XXI. A continuación se los presenta en orden creciente según el número de polos existentes en el sistema internacional.

⁷ En abril de 2015 Michel Temer asumió como Presidente interino de Brasil dado el proceso de impeachment a Dilma Rousseff.

- Escenario 1. Se mantiene lo que actualmente Ian Bremmer (2012) ha llamado el G-0, o sea un mundo apolar. Este escenario resulta de diversos factores: la imposibilidad de Estados Unidos de asumir el liderazgo mundial en todas las dimensiones relevantes; la incapacidad de China, India y Brasil de constituirse en actores globales que se hagan cargo de la gobernanza mundial dado que están embarcados en procesos de desarrollo interno y afianzamiento regional; la continuidad de una crisis estructural tanto en Europa como Japón que les impide trascender sus fronteras con políticas activas de liderazgo del sistema internacional, solos o en cooperación con un Estados Unidos débil y con propensión al aislamiento.

- Escenario 2. Se reconstituye el unilateralismo americano. La hegemonía de Estados Unidos se basa en el debilitamiento europeo y japonés, los que quedan en una mayor situación de dependencia con respecto a la potencia norteamericana; Sudamérica estaría fuertemente vinculada al centro hegemónico, especialmente la zona del Pacífico, con un Brasil aislado de la región y procesos de integración fracasados, a lo que se sumarían situaciones internas o regionales conflictivas que impedirían a China e India tener incidencia global.

- Escenario 3. Se da un situación de bipolarismo estable y el sistema internacional se articula según la clásica estructura de tres mundos: el viejo primer mundo desarrollado, liderado por Estados Unidos; China y su zona de influencia como segundo mundo; un tercer mundo no alineado con potencias regionales que oscilan entre la pertenencia al tercer mundo, su incorporación a la zona de influencia estadounidense o la conversión en un estado tributario de China; como en el pasado, los países más pobres del planeta constituyen casi un cuarto mundo vulnerable y explotado.

- Escenario 4. Se da una situación de multipolarismo atenuado con cuatro o cinco polos a nivel mundial, configurado según la pauta de equilibrio de poder de la Europa posterior al Congreso de Viena, en 1815. Dicha estructura de poder sería un cuadrado o un pentágono invertido que tendría a Estados Unidos y China en los vértices superiores y a Europa e India en los inferiores y adicionalmente a Brasil entre estos últimos y en el vértice inferior del pentágono.

- Escenario 5. Se constituye un multipolarismo extendido sin regiones integradas donde Estados Unidos y China son *primus inter pares* a los que se agregan países como Alemania, Japón, Francia, Gran Bretaña, Rusia, Sudáfrica, Nigeria, Indonesia, Irán, Turquía, Arabia Saudita, México, Brasil y Argentina. Se recrea así el actual G20 con pequeñas diferencias; se trata de un escenario muy parecido al primero, el de un mundo apolar, puesto que cuando muchos Estados son polos del sistema internacional, ninguno lo es realmente.

Para evaluar cuál de estos escenarios es el más probable seguiremos a Joseph Nye (2011) que sostiene que para estar en el pináculo de la estructura mundial las potencias con proyecciones globales tendrían que tener simultáneamente dos tipos de poder que se complementan: el *hard power* y el *soft power*. El primero se compone por el poder militar y económico, mientras que el segundo se integra con aspectos culturales e ideológicos. En la siguiente tabla se colocan también los datos básicos relativos al territorio, la población y el porcentaje de alfabetización.

Tabla 1: Indicadores de poder relativo de las principales potencias mundiales

Indicador	Unidad	Año	EE.UU.	UE	China	India	Brasil	Brasil + Sudam.	Rusia	Japón	Mundo
Básico											
Territorio	Miles de km ²	2010	9.832	4.329	9.600	3.287	8.515	17.707	17.098	378	134.269
Población	Millones	2011	312	504	1.344	1.241	197	396	142	128	6.974
Alfabetización	% de personas de 15 años y más	2010 ⁽¹⁾	99	99	94	63	90		99	99	84
Militar											
Ojivas nucleares desplegadas		2009	2.702	460	186	60-70	0		4.834	0	
Gasto militar	% del PBI en dólares corrientes	2010	4,8%	1,8%	2,0%	2,5%	1,6%	1,7%	3,9%	1,0%	2,6%
Gasto militar	Miles de millones de U\$S	2010	698	289	119	41	34	63	59	55	1.656
Gasto militar	% de las acciones del mundo	2008	42%	20%	6%	2%	2%	0%	4%	3%	100%
Económica											
PBI	Miles de mill. de U\$S, PPC ⁽²⁾	2010	14.447	15.937	10.124	4.130	2.184	4.416	2.834	4.323	76.337
PBI	Miles de mill. de U\$S corrientes	2010	14.447	16.149	5.931	1.684	2.143	3.706	1.488	5.488	63.135
PBI per cápita	U\$S, PPC	2010	46.702	31.727	7.568	3.373	11.202	11.144	19.971	33.916	11.072
Usuarios de internet	N° cada 100 habitantes	2010	74,2	70,8	34,4	7,5	40,7	37,8	43,3	77,6	30,2
"Soft Power"											
Universidades en el top 100		2009	55	16	0	0	0		1	5	100
Películas producidas		2010 ⁽³⁾	480	1.155	260	1.091	27		67	417	
Estudiantes extranjeros	Miles	2010 ⁽⁴⁾	623	1.225	195	18			89	132	
Notas											
(1) - EE.UU., UE, Mundo (2010); India (2006); Brasil (2007); China, Rusia, Japón (2009)											
(2) - PPC - paridad de poderes de compra.											
(3) - UE, valor estimado; China (2005)											
(4) - UE, valor estimado; India (2007); Japón (2010)											

Fuente: Elaboración propia a partir de Nye 2011

Como puede verse en la tabla anterior, Estados Unidos aparece como el actor con mayor posibilidad de despliegue de *hard power* y *soft power*. La capacidad militar nuclear americana es de primera magnitud, seguida de la rusa, que aunque tiene mayor número de ojivas nucleares desplegadas, adolece hoy de un importante grado de obsolescencia (sobre todo su misiles), fruto de un gasto militar once veces menor que el estadounidense. En un tercer lugar, y con gran paridad en sus poderíos respectivos, se ubican Europa y China, posicionadas ambas un escalón por debajo en materia militar de Rusia, con mayor gasto militar y capacidad nuclear Europa pero con tasas de crecimiento de los recursos destinados a las fuerzas armadas mucho mayores en el caso chino, duplicando la tasa de crecimiento de su PBI según los planes estratégicos vigentes, sobre todo en el área naval.

En materia económica el PBI de Estados Unidos y el de Europa son similares pero hay diferencias importantes en el ingreso per cápita de ambos, ubicado por encima del chino. No obstante, las proyecciones del PBI a cinco años dan a las tres potencias magnitudes similares, de mantenerse las actuales tasas de crecimiento. Las más importantes universidades del mundo se radican en Occidente y principalmente en el Occidente del Occidente (Estados Unidos)⁸, la producción de películas y, por tanto, la capacidad de exportar un modo de vida al mundo está radicada principalmente en Europa y Estados Unidos -aunque es de destacar la capacidad de India de producir casi tantas películas como Europa y de Japón de hacer lo propio con respecto a la producción estadounidense. Seguramente si consideráramos cuántas películas se ven fuera de su país de origen, las estadounidenses obtendrían el primer lugar muy lejos de las demás. Finalmente, si dejamos de lado

⁸ Entre los diferentes rankings se destaca el realizado por la Universidad Jiao Tong de Shanghai (China).

los estudiantes extranjeros europeos en países de Europa que no son el país propio, es Estados Unidos donde se da con mayor intensidad la formación de las élites mundiales que estudian en el extranjero.

En la actualidad se registra un cambio de la orientación geopolítica de Estados Unidos. Esta reorientación traslada el eje central del Atlántico hacia el Pacífico. El reposicionamiento en el eje del Pacífico del continente americano impacta sobre las orientaciones de la política exterior de Brasil y parece tener como objetivo principal la consagración de dicho océano en un nuevo “Mare Nostrum” hoy compartido con China, como otrora lo hicieron Roma y Cartago en el Mediterráneo hasta que las guerras púnicas inclinaron la balanza hacia la República Imperial.

Como en tiempos de la Roma Antigua, la convivencia de civilizaciones en expansión implica un sistema de interacciones materiales y simbólicas complejas. China no solamente enfrenta el juego de posiciones que se plantea desde Washington. Ambos países afrontan necesarios procesos de transformación interna y de construcción de regiones de influencia, a pesar de que ambos tienen dimensiones subcontinentales.

La expansión económica de China ha sido acompañada por el desarrollo de su influencia cultural y diplomática a nivel global y en particular sobre los países en desarrollo. El *soft power* chino se ha concentrado en el sudeste asiático, pero comienza a proyectarse tenuemente sobre América Latina e incluso sobre África en temas de desarrollo. La emergencia de China como un socio económico alternativo parece ser la principal fuente de atracción para otros países en desarrollo, aunque sigue siendo difícil separar los factores de *hard power* de los de *soft power* en este tema (Breslin 2011).

Finalmente, se debe señalar a nivel global, en primer lugar, la fuerte vulnerabilidad financiera y comercial estadounidense con respecto a China. En segundo lugar, la expectativa de mayores inversiones chinas en Europa que coadyuven a paliar la actual crisis económica y social. En tercer lugar, la relación privilegiada que China tiene con Sudáfrica en el marco de la pertenencia común a los BRICS y la creciente presencia china en todo el continente africano, motivo de marcada preocupación estadounidense. En cuarto y último lugar, el tipo de relación que se dará entre China y Brasil en particular y la interrogante más general de si Sudamérica será simplemente un continente de extracción o habrá inversiones chinas que permitan la incorporación de valor agregado a las exportaciones de dicho continente hacia China o el resto del mundo, entre otras cosas por la realización de emprendimientos conjuntos intensivos en mediana y alta tecnología.

En relación a Europa, su crisis y el Brexit como expresión política de la misma, ponen en entredicho la supervivencia de la Eurozona y ello emerge como un desafío muy importante para el liderazgo alemán en la Unión Europea. Las políticas neoliberales de la última década, la apertura comercial y su correlato con la penetración de producción china, las transformaciones productivas, financieras y en los sistemas de *welfare* de los países han resultado en una Unión Europea muy vulnerable. En la actualidad la crisis recorre Europa: de los 17 países de la Eurozona, siete tuvieron caídas de sus gobiernos (de partidos de derecha e izquierda); la crisis económica trajo aparejados cambios de gobierno en Italia, Grecia, Irlanda, España, Eslovaquia, Eslovenia y Portugal. La gran mayoría de los gobiernos tienen políticas económicas de orientación neoclásica, y parece que la respuesta europea a la crisis neoliberal es más neoliberalismo, a pesar de los planteos de

economistas como Paul Krugman y Joseph Stiglitz, también premio nobel de Economía, que señalan la necesidad de abandonar la austeridad fiscal y avanzar con planes neo-keynesianos que impliquen el aumento de la inversión estatal y la intervención para la generación de empleo. Alemania se encuentra en una encrucijada, y como señala Genaro Carotenuto, “[...] el país más fuerte, la Alemania gobernada por la demócrata cristiana Angela Merkel, se espantó: la falta de una Europa política la obligaba a razonar todavía como gobernante alemán, y sin embargo las circunstancias históricas le pedían accionar como presidente de un continente.” (Carotenuto 2011:34).

En el primer escenario planteado, Brasil no tiene un rol relevante en un sistema internacional sin polos; la falta de destaque en un mundo sin potencias globales es, en última instancia, una oportunidad para su acumulación de fuerzas.

En el segundo escenario, dada la confluencia de intereses internos con fuerzas externas que tiende a la alineación con la potencia hegemónica, es altamente probable la consolidación de las tendencias panamericanistas dentro de Brasil.

En el tercer escenario de bipolarismo las condiciones actuales de Brasil hacen muy difícil la conservación de la autonomía que tuvo en el pasado.

Sólo en el cuarto escenario cabe la posibilidad de que Brasil tenga un rol relevante en el escenario internacional pasado este primer cuarto de siglo. Una década parece tiempo escaso para que Brasil se recupere y no quede relegado a los bordes del poder mundial. Incluso en un mundo multipolar atenuado otros podrían ser los polos del sistema.

Finalmente, en el escenario cinco de multipolarismo extendido, un Brasil que privilegie las relaciones con el norte desarrollado seguramente tendrá múltiples conexiones con los diversos polos del sistema sin ser él mismo uno de ellos.

En síntesis, la reconfiguración del contexto internacional constituye un factor de la mayor importancia a la hora de ubicar a Brasil en referencia al poder mundial. Tan importante como esa reconfiguración son las orientaciones que Brasil asuma y su vínculo con su región de pertenencia: un liderazgo en Sudamérica le podría dar base para aspirar a un lugar dentro del núcleo duro del sistema internacional; su aislamiento respecto a la región, su desvinculación del Sur emergente y reorientación hacia los países desarrollados lo posicionarán en los bordes del poder mundial -más allá de las relaciones especiales que pueda generar con las potencias que hoy están en el centro del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Bremmer, Ian (2012). *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*, Nueva York: Penguin.
- Breslin, Shaun (2011). “The Soft Notion of China’s ‘Soft Power’”, Chatam House, **Asia Programme Paper**: ASP PP 2011/03.
- Brzezinski, Zbigniew (2010). “De la esperanza a la audacia: una evaluación de la política exterior de Obama”, **Foreign affairs Latinoamérica**, núm. 10.

- Carotenuto, Genaro (2011): "El Euro, de cumpleaños y en crisis. Fortaleza asediada.", *Brecha*, Montevideo.
- Domínguez Ávila, Carlos (2007). "Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI", *Working Paper del Centro Argentino de Estudios Internacionales, CAEI*, núm. 31.
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge: **Cambridge University Press**.
- Hakim, Peter (2010). "Brasil: decisiones de una nueva potencia", *Política exterior*, núm. 24.
- Kaplan, Robert (2010). "La geografía del poder chino: ¿qué tan lejos puede llegar Beijing en tierra o en alta mar?", *Foreign affairs Latinoamérica*, núm. 10.
- Keohane, Robert (1986). "Theory of world politics: structural realism and beyond" en Keohane, Robert (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York: **Columbia University Press**.
- Kissinger, Henry (2012). *China*, Buenos Aires: Randon House Mondari.
- Lowenthal, Abraham (2009). "Obama y América Latina", *Archivos del presente*, núm. 14.
- Nye, Joseph (2011). *The future of power*, Nueva York: **Public Affairs**.
- Pellicer, Olga (2010). "La seguridad regional: los caminos divergentes de Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 10.
- Sanahuja, José (2012). "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Mesa, Manuela (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ.
- Sotero, Paulo y Armijo, Leslie (2007). "Brazil: to be or not to be a BRIC?", *Asian Perspective*, Vol. 31, núm. 4.
- Tomassini, Luciano (1989). *Teoría y práctica de la política internacional*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- Yoshihara, Toshi y James R. Holmes (2010). *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institut

Recebido em 09 de agosto de 2016.

Aprovado em 14 de setembro de 2016.

RESUMEN

El presente artículo analiza la posición de Brasil en el escenario internacional promediando la segunda década del siglo XXI, escenario que ha resultado reconfigurado por la pérdida de peso específico de actores regionales como la Unión Europea y el propio Brasil. El trabajo utiliza tres niveles de análisis: el sistema internacional, las regiones donde se dan procesos de integración y los procesos internos de los Estados-nación. En particular, en el caso de Brasil se consideran los recientes cambios políticos internos y su impacto sobre su política exterior, y también su distanciamiento de Sudamérica en el plano regional y su reorientación hacia los Estados Unidos en lo global. Finalmente, se plantea el poco espacio que Brasil tiene en un futuro próximo entre los países que se ubican en la cúspide del poder mundial aún en los escenarios prospectivos le que serían más favorables.

Palabras clave: Brasil; Sistema internacional; Sudamérica; poder; G-20; multipolarismo.

ABSTRACT

This article analyzes Brasil's position in the international system at present, when the system has been reshaped by the weakening of regional actors such as the European Union or Brazil itself. Three levels of analysis are considered: the international order, the regions with ongoing integration processes and the national State. With regards to the Brazilian case the article studies the recent domestic changes and their impact on the country's foreign policy, as well as the estrangement from South America y rapprochement with United States as a global actor, with Panamerican positions that Brazil had not assumed during several decades. Finally, the article builds five prospective scenarios and concludes that in the near future Brazil does not have many chances to become a powerful actor with strategic importance in the world system.

Keywords: Brazil; International system; South America; power; G20; multipolarism.