

Del G20 al G-5. Los *Estados-Región* a inicios del siglo XXI*

From G20 to G-5. *State-Regions* in early XXI century

Carlos A. Luján** y Camilo M. López Burian***

Resumen

En el presente artículo se pone en discusión la posible reconfiguración del escenario internacional en la próxima década a partir de la consolidación de *Estados-Región* constituidos en actores internacionales globales de primera magnitud. Alemania como líder europeo y Brasil como líder sudamericano conviven hoy con Estados ya ubicados en el pináculo de la estructura internacional (Estados Unidos) y con potencias emergentes (China e India) que cumplirán un rol muy relevante en la estructura mundial de los años 20. El trabajo caracteriza al sistema internacional como “multipolarismo atenuado”, con cuatro o cinco polos, y discute la inclusión o no de Brasil como polo a partir de su mayor o menor grado de acercamiento, liderazgo e integración con Sudamérica en la próxima década.

Palabras clave

Política internacional, Sudamérica, multipolarismo.

Abstract

In this article the possible reconfiguration of the international scenario for the next decade is being discussed, departing from the idea of the consolidation of *States - Region* which are able to constitute themselves as first-level international global actors. Such is the case of Germany as European leader and Brazil as South American leader. This *States - Region* coexists with States already located in the pinnacle of the international structure, as it is the case of the United States or emergent powers as China and India, who have a very relevant role to play in the world structure for the coming 20's.

The article presents a characterization of the international scenario as softly multi-polarized, with four or five poles, and discusses if Brazil might become a fifth pole considering its major or minor degree of approximation, leadership and integration with South America throughout the next decade.

Key words

International politics, South America, multipolarism.

1. Introducción

El reposicionamiento de los Estados como actores en el sistema internacional tiene hoy la particularidad de estar inmerso en el marco de construcciones de liderazgo regional que configuran *Estados-Región*. Mientras asistimos a la construcción de un mundo donde el número de polos parece ser la clave sistémica, puede observarse la emergencia de *Estados-Región* con importantes capacidades en la construcción de la agenda mundial. En estas páginas se pone en discusión la reconfiguración del escenario internacional a partir de la consolidación de *Estados-Región* como actores internacionales.

Mientras que Estados Unidos y su zona de influencia inmediata en Norteamérica, y China e India y sus respectivas zonas de influencia, no parecen ir en la dirección antes reseñada,

* Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

** Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: clujan62@hotmail.com Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: clopez@fcs.edu.uy

*** Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: clopez@fcs.edu.uy

Alemania aparece como motor de la Unión Europea y Brasil ejerce en forma creciente su rol de líder sudamericano. Alemania y Brasil emergen pues como posibles integrantes de un nuevo grupo de países que, a similitud del viejo G-7 formado por los países industrializados, podría denominarse G-5 y estaría conformado por los tres Estados-Nación anteriormente mencionados y estos dos *Estados-Región*.

La hipótesis de este artículo es que si Brasil es capaz, como líder de Sudamérica, de consolidarse como *Estado-Región* formará parte de este nuevo G-5; si ello no es posible, habrá una configuración de un grupo de cuatro Estados, el G-4, donde Europa como *Estado-Región* será la excepción que confirma la regla.

En este contexto se analiza la relevancia de Brasil y su derrotero hacia la configuración de un *Estado-Región* que ejerce gran influencia en Sudamérica a través de diferentes proyectos de integración regional y se proyecta en el escenario global, tanto en el ámbito multilateral como en el grupo de los llamados *BRICS* (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Este posicionamiento conlleva importantes desafíos internos y externos.

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

2.1 Algunos aspectos generales

La elección de un enfoque teórico es escoger un mapa de ruta. Este artículo asume que “el mapa no es el territorio” y considera que existe una dialéctica entre la construcción conceptual y el análisis de la realidad; así cada elección determina nuestra interpretación y la información empírica disponible debe contribuir a interpelar los supuestos teóricos.

Este trabajo hace foco sobre las “[...] interacciones entre los diversos actores que participan de la política internacional, entre los cuales están los Estados, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, entidades subnacionales como burocracias, gobiernos locales, e individuos.” (Mingst 2006:25-26). Sabemos que el fenómeno sobre el que trabajamos es multidimensional y posee interacciones complejas, lo que exige realizar algunas precisiones sobre el enfoque adoptado.

No se incluye en este análisis una mirada en profundidad sobre los actores de la sociedad civil global, las empresas multinacionales, el capital financiero internacional, y las redes criminales y terroristas. Por lo tanto, sin desconocer la importancia de los actores antes listados, nos centraremos sobre los actores estatales.

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 necesarias y suficientes y cuál es la unidad de análisis principal o cuáles son las más relevantes cuando conviven unidades de diverso tipo.

Proponemos la inclusión de tres niveles de análisis relevantes: el conformado por los Estados, las comunidades de Estados o regiones integradas¹ y el sistema internacional. El primero se centra 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 constituirse en 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. Se considera que si bien mantiene su vigencia el planteo teórico realista clásico que ve al sistema internacional como un espacio anárquico², donde cada Estado sustenta sus políticas desde el interés nacional (definido en términos del interés por mantener y acrecentar el poder) a nivel de los subsistemas que hemos definido como *Estados-Región* la situación es otra³. La estructura de los subsistemas es moldeada por los actores que los conforman (Estados), generándose un cuasi-orden regional, con retroalimentaciones entre los actores y su subsistema de pertenencia. Por tanto, partimos del supuesto que la estructura del sistema internacional condiciona las interacciones en el mismo y la conformación de regiones o uniones de Estados actúan como subsistemas que vinculan entre sí a quienes los conforman y,

¹ 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); 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.

² En una concepción de la anarquía como ausencia de gobierno mundial, lo que no significa la inexistencia de órdenes sectoriales como por ejemplo la IATA en el campo aeronáutico.

³ 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 basarían 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.

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 en tanto distribución desigual de los recursos, que tiene un correlato con la influencia de los actores en el sistema.

2.2 Del “mapa general” al “mapa propio”: propuestas de ajuste teórico para el análisis que se propone

En nuestro análisis los Estados siguen siendo los actores centrales, pero incluidos en algunos casos en estructuras institucionalizadas más amplias que se pueden caracterizar, en su forma actual o futura potencial, bajo el formato de *Estados-Región*.

No concebimos los Estados y los *Estados-Región* 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. El motor de los actores es a la vez el cálculo de sus intereses que se hace a través de la búsqueda del poder en relación al sistema internacional (Keohane 1986:163).

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 (los Estados y los *Estados-Región*) 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 optaremos por adherir plenamente 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.

También tenemos en cuenta 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.” (Tomassini 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.

3. Los actores y la agenda internacional de la década del 10 del siglo XXI

3.1 ¿La emergencia de los *Estados-Región*?

A través del análisis de coyuntura de los últimos años se registran tres tendencias: 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.

Las redes terroristas han perdido peso a la hora de fijar la agenda internacional. La muerte de Osama Bin Laden cerró un capítulo del escenario internacional que abarcó la primera década del presente siglo y el 11/9 +10 se conmemoró con relativa calma y muy baja probabilidad de ocurrencia de hechos violentos. Lo anterior no disminuye la importancia que debe asignarse a la seguridad en términos de previsión de potenciales atentados terroristas, sino que pone el

acento en aspectos que van más allá de los estrictamente militares y se desarrollan en el campo de la inteligencia, campo donde la cooperación entre las principales potencias mundiales es clave a la hora de frenar el terrorismo.

Las instituciones financieras internacionales (IFI), nacidas con los acuerdos de Bretton Woods, también han visto disminuido su papel internacional. Nada tuvieron para decir durante la crisis originada en el mercado de las *subprime* estadounidense y poco fue lo que han aportado a la prevención de la presente crisis europea, más allá de la fuerte presencia del FMI conformando lo que se ha dado en llamar “la troika” junto a la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, como controlador de la ortodoxia monetaria en la periferia europea más vulnerable (Grecia, Portugal, España, Italia e Irlanda). Para destacados economistas como el premio Nobel Paul Krugman las IFI son más parte del problema que de la solución. La actual crisis europea, al decir de José Antonio Sanahuja, 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 Europa como actor global. (Sanahuja 2012).

Por otra parte, los grandes bancos internacionales de inversión y las aseguradoras han ganado triste relevancia como causantes de la crisis de 2008. En lo que va de la presente década se ha dado un reposicionamiento en el ranking internacional de bancos, con pérdida de posiciones por parte de los bancos estadounidenses y europeos y avance por parte de los asiáticos en general y los chinos en particular. No es un hecho menor que los cuatro principales bancos chinos, ubicados entre los diez primeros a nivel mundial, sean todos estatales y, por tanto, respondan directamente al Estado chino.

Las empresas transnacionales conservan su importancia relativa pero no la han acrecentado en la medida que las tendencias de fines del siglo XX podían hacer creer.

Otro 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 debe o no participar en la reconstrucción del Estado libio.

En este contexto, mientras se reconfigura el escenario internacional sucede lo mismo con los actores regionales que actúan en el campo de la defensa. Como señala Antonio Ortiz, “de una alianza militar cuyo objetivo era defenderse de la agresión soviética, la OTAN se ha

transformado en un actor de seguridad complejo, a medio camino entre un instrumento militar y un foro de estabilidad internacional.” (Ortíz 2010:93).

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. Queda por dilucidar la importancia relativa que hoy tienen las organizaciones no gubernamentales en la conformación de una sociedad civil mundial.

En cuanto a la agenda internacional, entre los principales temas de esta década deben señalarse: seguridad, finanzas, comercio, democracia y medio ambiente.

Los temas de la “alta política” internacional siguen estando en el tope de la agenda: la situación de guerra inconclusa para Estados Unidos como lo es Afganistán, la reciente intervención militar europeo-estadounidense en Libia, la candente situación en el Medio Oriente -sea por las siempre tensas relaciones judeo-palestinas, la posible intervención estadounidense-israelí en Irán o la fuerte inestabilidad interna existente en Siria sumida en una guerra civil que puede desencadenar una intervención de la OTAN en cualquier momento.

Sin embargo, la “baja política” tiene igual jerarquía hoy en la agenda internacional, particularmente por la fuerte dificultad que está teniendo Estados Unidos para salir de la crisis económico-financiera, con disminución de los salarios de los estadounidenses, índices de desempleo record, aumento de la pobreza y desigual distribución del peso de la crisis entre trabajadores y empresarios, entre grupos étnicos, entre empleados y desempleados, o entre ciudadanos e ilegales por citar los clivajes más relevantes.

Adicionalmente, la situación europea es muy grave y preocupante, con deudas de varios países que son impagables a las tasas que el mercado fija dados los muy diversos niveles de riesgo-país existentes, que van en setiembre de 2012 desde el mínimo que ostenta Alemania (-0,13%) o el 0,66% de Francia, hasta el máximo de Grecia (20,43%). Como consecuencia de lo anterior, se están procesando ajustes fiscales muy onerosos para la población no sólo de Grecia sino también de Irlanda, Portugal, Italia y España, que desmantelan -sea por necesidad, sea por decisión política- total o parcialmente estados de bienestar que operaron por décadas como mallas de contención de los más vulnerables.

Los temas comerciales, a su vez, tienen una enorme importancia hoy con un ascenso vertiginoso de la producción china y su consiguiente invasión de todos los mercados mundiales, con un impacto particularmente fuerte sobre el estadounidense, situación que ha llevado a lo que se conoce como la “guerra de las divisas”, con un yuan alineado al dólar que no permite el desarrollo de mayor competitividad de Estados Unidos, sea en los mercados

externos, sea en su propio mercado *vis-à-vis* de los productos chinos. Que China sea el principal tenedor de bonos del tesoro estadounidense no hace sino complejizar la situación.

La democracia ocupa hoy un lugar importante en la agenda internacional. Lo que se ha conocido como “primavera-árabe” ha puesto sobre el tapete dicho tema con una fuerza renovada. Por supuesto que no todas las realidades son similares y la intersección de este tema con los vinculados a los recursos económicos y las implicancias de seguridad regional (como en el caso de Libia) lo dejan de manifiesto claramente (Kausch 2011:16-24). Los cambios en el Magreb y Cercano Oriente podrían implicar “[...] una nueva dinámica en el conflicto palestino-israelí y la consolidación del islamismo moderado como fuerza política legal se perfilan como los efectos a medio plazo de la nueva primavera árabe” (Kausch 2011:24).

Finalmente, el ambiente ha irrumpido con mucha fuerza en la agenda internacional, desde la amenaza que significa el cambio climático para el conjunto de la humanidad hasta los efectos económicos, comerciales y sociales que una nueva economía “verde” como la que se ha planteado en la conferencia de Río + 20, puede significar para los países en desarrollo. La adopción de este tipo de economía como modelo de desarrollo tendría enormes implicancias sobre el comercio internacional, pudiéndose convertir el etiquetado de productos -sobre todo los de origen agrícola, con los niveles alcanzados por la huella de carbono- en una nueva barrera neo-proteccionista de los principales mercados europeos (Francia, Alemania, Reino Unido y Suiza, para citar los más avanzados en dictar normas en la materia).

Luego de repasar los temas de la agenda, vale la pena reflexionar sobre los procesos políticos en torno a esta agenda. Si se combina el número de actores involucrados en la interacción estratégica mundial con el número de temas tratados en dicha interacción, se obtiene una tipología con cuatro tipos distintos, a saber: interacciones complejas, complicadas, interconectadas y simples (Luján 2002).

En las interacciones complejas participan muchos actores en torno a varios problemas relevantes. Las interacciones financieras se ubican entre ellas. En esta interacción participan múltiples Estados y otros actores internacionales, tan importantes como ellos. Los temas que abarca la dimensión financiera son varios: van desde problemas suscitados en los negocios de las aseguradoras y sus productos derivados de hipotecas de baja calificación hasta la fortaleza de los Estados para pagar sus deudas externas y las condiciones macroeconómicas en las que se encuentran, deudas y condiciones que les generan debilidades o fortalezas ante un mercado financiero mundial escasamente regulado.

Las negociaciones complicadas involucran a muchos actores en torno a un tema excluyente. El tema del ambiente y en particular el cambio climático supone negociaciones de este tipo

dado que son múltiples los actores (Estados Unidos, China, la Unión Europea, Japón y varios países emergentes) que negocian sobre el tema específico de la degradación ambiental del planeta.

En cambio, las interacciones que vinculan seguridad y democracia tienen, por un lado, a Estados Unidos y sus aliados como un único actor y, por otro, a los países que sienten todo el peso político y en ocasiones militar de dichas potencias. Se trata pues de negociaciones “interconectadas”, con dos temas vinculados con dos más actores interactuando.

Finalmente, los temas comerciales pueden ser vistos como parte de una negociación simple - no por ello fácil- que involucra a dos actores que viven el peligro de ingresar en una “guerra” comercial o de divisas en cualquier momento: Estados Unidos como principal potencia del mundo y China como la potencia desafiante. En buena medida, la forma en que se resuelvan estas relaciones económicas y comerciales en un futuro mediano, determinará si el sistema se transforma en bipolar o multipolar atenuado. La recesión europea y el predominio del comercio intraeuropeo sobre el internacional en dicho continente, dejan a Europa fuera de la interacción principal en materia comercial.

Análogamente, las otras potencias emergentes -incluyendo a India, con gran potencial en materia de servicios, y Brasil en pleno desarrollo- no son aún determinantes a la hora de fijar el rumbo del mercado mundial de bienes.

Si se atiende a los temas de la agenda y quiénes son los constructores de la misma, puede señalarse que en la actualidad los principales actores del sistema internacional son, nuevamente, los Estados, en la arena que clásicamente se ha definido como “alta política” vinculada a temas de seguridad, y en la de “baja política” relativa a los temas económico-comerciales y también en los nuevos temas de la agenda (ambiente, crimen organizado y derechos humanos).

A su vez, cada Estado tiene asociada una región de influencia. Esto puede parecer de una importancia relativa menor en el caso de aquellos Estados de dimensiones continentales, sin perjuicio de lo cual las áreas que los rodean mantienen relevancia como zonas de integración potencial en un horizonte de largo plazo.

Por lo anterior es que puede afirmarse que asistimos a la construcción de un mundo de “multipolarismo atenuado” en el cual los principales protagonistas del sistema internacional serán Estados y *Estados-Región*. 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. Dos de los cinco Estados más importantes en el sistema mundial encabezan regiones o continentes, asumen un fuerte co-liderazgo en procesos de

integración o en construcciones institucionales regionales o de cooperación intergubernamental con sus principales socios regionales pero lo hacen en una situación de asimetría de poder favorable a Alemania y Brasil en Europa y Sudamérica, respectivamente⁴. 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.” (Brzezinski 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. Pensando escenarios futuros Kaplan estima que “[...] China proyectará poder duro en el exterior principalmente a través de su marina de guerra” (Kaplan 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 poder 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, movilizandoo cien 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” (Kaplan 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).

⁴ La asimetría de Alemania con respecto a Francia es mucho más débil que la de Brasil con cualquier país hispanohablante de Sudamérica. El porte de Brasil solamente puede ser equiparado si se toma en cuenta a la totalidad de los otros países sudamericanos.

Sin embargo, 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. 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. Ciertamente 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 hacer al resto de las naciones coparticipes 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 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 puedan 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.

El principal socio y aliado europeo de Alemania es Francia, hoy bajo un recién estrenado gobierno socialista. Juntos determinarán la forma de salir de la actual crisis, asumiendo costos y marcando cómo se procesará el duro ajuste económico que deberá implementar Europa, con consecuencias recesivas y pérdida de bienestar durante los próximos tres o cuatro años al menos, pero a la vez discutiendo a fondo cómo se retoma una senda de crecimiento europeo que implica asumir por parte de Alemania la necesidad de emitir eurobonos, como propone Francia, que bajen las onerosas tasas actuales que pagan los países europeos más vulnerables y acoger, por tanto, una mayor inflación en el viejo continente.

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, entre otras razones 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. 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, para Japón, Estados Unidos rememora los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki del 6 y 9 de Agosto de 1945 respectivamente.

Dentro del mundo musulmán no se percibe un país con claro liderazgo. Los candidatos son muchos pero todos con desventajas notorias: Irán por su carácter persa y chíta; Arabia Saudita, si bien es sunita -el sector mayoritario en el Islam (90%)- no tiene ascendencia sobre muchos de los países islámicos; la Indonesia musulmana (no árabe), aunque es el país más poblado de todos, al estar ubicada en Asia y en el extremo más oriental del mundo musulmán, tampoco califica; por similares razones la otomana Turquía secularizada y muy cercana a Europa no tiene posibilidades de ejercer un liderazgo indiscutido en el mundo musulmán; finalmente, los países del norte de África, tanto del Magreb como Egipto, luego de los cambios internos que han sufrido en 2011, no tienen, por el momento, capacidad de liderazgo internacional, ni tampoco lo tienen los países del Cercano Oriente como Siria, embarcada en un conflicto interno desgarrador.

Egipto es un punto clave para el equilibrio árabe-israelí. “Es probable que se produzca un cambio sísmico en el conflicto de Oriente Próximo, para bien o para mal. El gobierno provisional de Egipto se apresuró en asegurar a Israel que mantendrá el acuerdo de paz. Pero a medio plazo los nuevos gobiernos árabes darán otro rumbo a su política exterior, produciendo la ruptura de viejas alianzas.” (Kausch 2011:29).

Análogamente, no parece haber un claro líder en África subsahariana, siendo Sudáfrica -por su grado de desarrollo- o Nigeria -por sus riquezas naturales y población- los dos candidatos naturales. Es en este continente donde más difícilmente se pueda dar la conformación de un *Estado-Región* fuerte con alcance global en su accionar; por el contrario, éste es un teatro de operaciones donde concurren con creciente presencia los demás actores globales en su competencia geoestratégica mundial.

Dentro del nuevo concierto internacional debe reflexionarse sobre el lugar de India, Brasil y Rusia como potencias emergentes. Asia meridional y el mundo eslavo son las regiones de influencia a ser tenidas en cuenta para la India y Rusia respectivamente.

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 inserto en una región, Sudamérica, que lo dota de una base de poder que por sí solo no podría tener. Como afirma Hakim: “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].” (Hakim 2010:87). De hecho, el posicionamiento de Brasil en temas estratégicos de seguridad y defensa se da tanto a nivel global como regional. “Brasil es uno de los cuatro principales candidatos a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (junto con Alemania, Japón e India).” (Hakim 2010:86). Mientras que en la Unión Europea existen posiciones que proponen que el asiento en el Consejo de Seguridad sea para el bloque regional y no para Alemania, en UNASUR este reclamo no existe. “En los países del Cono Sur –Argentina, Brasil, Chile y Uruguay- la institucionalidad de las relaciones en materia de seguridad ha avanzado más (que con la región Andina), su autonomía frente a Estados Unidos es más clara y el proceso de concertación subregional ha corrido de forma

paralela a la influencia creciente de Brasil. La estrategia de defensa nacional de Brasil (EDN), publicada en 2008, refleja bien la voluntad del gobierno de hacer de las fuerzas armadas y de la industria bélica nacional un elemento central para la modernización del país y para su consolidación como potencia regional y global.” (Pellicier 2010:48). El liderazgo de Brasil en la UNASUR se muestra también en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), ámbito en el cual se coordinan, por ejemplo, aspectos relativos a las misiones de paz de las Naciones Unidas (Gratius 2008). La EDN de Brasil se ve reflejada en los ejes estratégicos del CDS en temas relativos al desarrollo de cadenas productivas regionales vinculadas a la industria bélica.

3.2 ¿Un mundo restaurado?

Distintos escenarios pueden darse al finalizar el primer cuarto del siglo XXI. Concretamente los escenarios posibles son cinco y se los presenta a continuación en orden creciente según el número de polos existentes en el sistema internacional.

1. Se mantiene lo que actualmente Ian Bremmer (2012) ha llamado el G-0, o sea un mundo apolar por diversas razones: 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; y 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.
2. Se reconstituye el unilateralismo americano. La hegemonía de Estados Unidos se basa en el debilitamiento europeo y japonés que quedan en una mayor situación de dependencia con respecto a la potencia norteamericana, una Sudamérica 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 suman situaciones internas o regionales conflictivas que impiden a China e India tener incidencia global.
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 a dicho tercer mundo, su incorporación a la zona de influencia estadounidense o convertirse en un estado

tributario de China. Como en el pasado, los países más pobres del planeta constituyen casi un cuarto mundo vulnerable y explotado.

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.
5. Se constituye un multipolarismo extendido donde a los anteriores actores globales debemos agregar Japón, Francia, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Nigeria, Indonesia, Irán, Turquía, Arabia Saudita, México, Venezuela y Argentina recreando el actual G20 con pequeñas diferencias, siendo este escenario muy parecido al primero, el de un mundo apolar, pues 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 para 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	(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		(3)	480	1.155	260	1.091	27		67	417	
Estudiantes extranjeros	Miles	(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)											

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 en términos globales 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 los PBI estadounidense y europeo 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)⁵, 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 casi producir tantas películas como Europa y de Japón de hacer lo propio con respecto a la producción estadounidense. Seguramente si consideráramos cuántas películas se

⁵ Entre los diferentes ránquines se destaca el realizado por la Universidad Jiao Tong de Shanghai (China).

ven fuera de su país de origen, las estadounidenses obtendrían el primer lugar muy lejos de las demás. Finalmente, si dejamos de lado los estudiantes extranjeros europeos que estudian en países de Europa que no son el suyo, es Estados Unidos el país 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 –que impacta sobre la construcción de liderazgo brasileño- parece tener como objetivo principal el convertir 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 sub-continetales.

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).

A nivel regional se pueden marcar las siguientes situaciones según la parte de la frontera china considerada:

- La frontera Septentrional: el atractivo del vacío poblacional. El liderazgo regional chino desafía los territorios rusos asiáticos de Siberia, desarrollándose un antagonismo que, entre otros aspectos clave, tiene el tema de los recursos naturales en el centro. Estos dos países de dimensiones territoriales inmensas viven importantes desafíos internos y son protagonistas de un proceso complejo y competitivo de construcción de una región de influencia más consolidada. La asimetría poblacional en torno a la frontera común entre China y Rusia es una fuente de tensión entre ambos países, por los importantes recursos energéticos y territoriales rusos y la necesidad de acceso a los mismos por parte de una densa población china en la zona.

- La frontera Occidental: el lejano Oeste chino. En las provincias chinas que limitan con los países de Asia Central, la mayoría ex repúblicas soviéticas, la situación que se da es la inversa a la anterior en cuanto a la asimetría poblacional, existiendo además fuertes contingentes de población china de confesión musulmana en dicha región muchas veces enfrentados a los designios de Beijing y muchas veces hermanados por la religión con las poblaciones vecinas.
- La frontera Meridional: los dominios nunca consolidados. Históricamente China ha tenido una relación conflictiva con sus “estados tributarios” del Sur y en particular en el sudeste asiático con Vietnam. Cabe preguntarse si es posible que la reconfiguración de Indochina. Ésta representa una amenaza a la estabilidad china y llevó a dicho país, en la década de los ochenta, a embarcarse en lo que fue la tercera guerra de Vietnam (Kissinger 2012) luego de las dos llevadas adelante consecutivamente por franceses y estadounidenses. También en su parte Sur China tiene un contencioso vigente por el Tibet con otra de las potencias emergentes del siglo XXI, India. La agresiva política de alojamiento masivo de población de origen chino en la región no contribuye a una solución estable en dicho país. India y China, ambos con un alto potencial demográfico y económico, presentan escenarios complejos y muy distintos en lo relativo a la cohesión social en el marco de regímenes políticos con grados de apertura democrática marcadamente diferentes, lo que es un obstáculo para el diálogo y la negociación bilateral.
- La frontera Oriental: ¿cooperación o confrontación? China tiene ese dilema en su relación con Taiwán en el presente y enfrenta un gran desafío si se unificara en el futuro mediato Corea, al estilo de lo que pasó en Alemania, en cuanto a su capacidad de sustraerla de la órbita norteamericana; como ya se planteó, más difícil aún es su vínculo con Japón, hoy la tercera potencia mundial en términos de PBI.

Finalmente, se puede reseñar 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 afianzamiento de la relación de China con Brasil y la gran interrogante 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 pone en entredicho la supervivencia de la Eurozona y se transforma en un desafío muy importante para el liderazgo alemán en la Unión Europea. Las políticas neoliberales de los últimos cinco años, 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. Italia y Grecia tienen hoy gobiernos “técnicos” con una orientación económica 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 alemana, y sin embargo las circunstancias históricas le pedían accionar como presidente de un continente.” (Carotenuto 2011:34).

Frente a la crisis europea, los países sudamericanos continúan con una etapa de crecimiento que va mostrando elementos de desaceleración. Sus múltiples procesos regionales de integración muestran ritmos lentos, marchas y contramarchas, y Brasil, que busca perfilarse como líder regional sudamericano debe encontrar la forma de construir y consolidar su zona de influencia. Si observamos su *hard power* encontraremos que no posee un poder bélico convencional de gran porte y carece de armas atómicas y probablemente no logrará alcanzar un potencial bélico comparable al francés hasta mediados del presente siglo. Pero ha logrado posicionarse en el escenario mundial por su nuevo peso económico y también a través de elementos que fortalecen su *soft power*. Se ha constituido como un actor bien posicionado, aunque no sin polémicas, en el área energética, en temas ambientales e incluso incursionando en temas relativos a la seguridad en Medio Oriente; tal fue el caso de su propuesta conjunta con Turquía para desarrollar un programa nuclear iraní con fines pacíficos fuertemente controlados desde el exterior que fue enfáticamente rechazado por los Estados Unidos y por la Unión Europea (Sotero y Armijo 2007).

Con una tradición diplomática pragmática y un posicionamiento de promoción del multilateralismo, Brasil intenta desplegar su liderazgo en la región sudamericana y, a partir de la misma, posicionarse como actor global. Es clave cómo se consolidará Brasil en el marco del sistema internacional, en dos aspectos: como líder o no de la región sudamericana y como generador de reglas sistémicas o como acatador de las mismas.

La generación de *hard power*, particularmente en el plano militar, por parte de Brasil podría tener alternativas a partir de alianzas con potencias extranjeras extraregionales como es el caso de Francia. No parece ser que Brasil intente un acuerdo militar con Estados Unidos, teniendo un formato de relacionamiento al estilo indio, aunque no se puede descartar de plano si nos atenemos a las negociaciones para la compra masiva de F-22 estadounidenses en lugar del Rafale francés y su posterior coproducción en Brasil. Otro camino, que deja de lado un alineamiento automático con Estados Unidos, es la profundización e institucionalización creciente de la UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano.

El *soft power* brasileño se proyecta en la región a través de su diplomacia y su proyección como potencia cultural y potencial líder regional. De esta manera, los países sudamericanos pueden comenzar a visualizar que su inserción internacional pasa por Brasil, o mejor dicho por una región liderada por un Brasil capaz de sentarse en la mesa de negociación donde se fijan las reglas de juego globales.

Brasil hizo uso de su diplomacia para aparecer como mediador para reducir tensiones con Bolivia y Paraguay. En el caso del golpe de Estado en Honduras, Brasil intentó a través de su *soft power* influir para la restitución del 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 ha mostrado su capacidad de acción como líder regional, logró ser el impulsor de las sanciones a Paraguay, luego de la destitución del presidente Fernando Lugo, tanto en el ámbito del MERCOSUR como de la UNASUR. Además, promovió la concreción de la incorporación como Estado Parte del MERCOSUR de Venezuela en la reunión de Mendoza de junio de 2012 y lo logró a fines de julio en Brasilia. La incorporación venezolana genera un MERCOSUR que se configura como una “Alianza Atlántica” que recorre de sur a norte Sudamérica y se coloca como un eje opuesto a la nueva “Alianza del Pacífico”, concretada a principios del 2012 e integrada por Chile, Perú, Colombia y México, con una clara cercanía a Estados Unidos. En la futura incorporación al MERCOSUR de países como Ecuador, Bolivia

o Perú se basa la estrategia de Brasil para evitar que haya una Sudamérica dividida por ejes ideológico-geográficos.

El hecho de que Brasil tenga una región detrás de sí acrecienta su *soft power*, lo cual le permitiría mantener una posición de relevancia en el proceso de globalización. El objetivo final de esta línea de acción es la convergencia entre el interés nacional y el interés de la comunidad regional. Este avance en clave de *soft power* brasileño sobre la región se remonta a finales del siglo XX. Al asumir Celso Amorín su primera gestión como canciller en 1993 planteaba que “[...] el discurso político-diplomático y estratégico brasileño ha pasado a privilegiar su identidad y circunstancia específicamente geográfica en lo concerniente a buena parte de su política regional. Naturalmente, el Brasil es un país sudamericano, condición que comparte con otros 12 países de la región.” (Domínguez Ávila 2007: 4).

La política hemisférica y global de Brasil en el inicio del siglo XXI parece haber tomado a Sudamérica como región desde la cual articula su posicionamiento estratégico hacia el mundo. El potencial brasileño en términos poblacionales es alto, contando con casi 200 millones de habitantes, potencial que se duplica si le sumamos todos los sudamericanos hispanohablantes. Adicionalmente, en materia de recursos naturales y energéticos Brasil es una potencia llamada a tener un gran destaque a nivel global en un futuro de mediano plazo. A pesar de su floreciente economía, su estatus de potencia emergente y sus capacidades comerciales, Brasil muestra algunos problemas internos con los que debe lidiar, como la desigualdad social y la necesidad de institucionalizar aún más su sistema político y avanzar en materia de lucha contra la corrupción.

El crecimiento brasileño ha oscilado entre el 4 y el 5% hasta 2008, sufriendo una desaceleración en 2009 con su primer registro negativo en 18 años (-0,2%), en 2010 registró un crecimiento del PIB en el entorno del 7,5% y en 2011 un 2,7%. Estas cifras lo ponen a la cabeza de su región, pero vale la pena señalar que su crecimiento, si bien se ubica cercano al promedio de los BRICS, es menor que las tasas que se registran en India y China. En términos comerciales es uno de los 25 principales países del mundo, con una participación similar a la de India pero muy por debajo de la de China.

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 aún no han alcanzado a toda la población, más allá de que las políticas de reducción de la pobreza han avanzado significativamente, ubicándose en 2009 el 21,4% de los brasileños bajo la línea de

pobreza. La pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la violencia siguen siendo problemas que impactan negativamente en la gobernabilidad de un líder regional que se posiciona en el lugar 84° en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en 2012, por lo que deberá avanzar muchos puestos antes de convertirse en país a emular en cuanto a desarrollo humano se refiere.

Con estas potencialidades y desafíos, Dilma Rouseff asumió el gobierno sucediendo a Luiz Inácio “Lula” da Silva. La política exterior de Dilma parece continuar las líneas estratégicas que proyectó Lula, discurrendo por dos sendas. Una es la estrategia de reformar el multilateralismo a través de su accionar en Naciones Unidas y la otra es en el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Una hipótesis que complementa o entrelaza estas dos sendas de desarrollo de la política exterior brasileña supone que la presentación de Brasil en tanto líder regional (*Estado-Región*) mejora su inserción en el escenario global.

Brasil se proyecta sobre Sudamérica en diferentes arenas de la integración regional y se posiciona en búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estratégicamente construye su liderazgo regional en materia de defensa a partir de su participación en Misiones de Paz y apoyando activamente el desarrollo del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR. Debe señalarse que Brasil es el país con mayor gasto militar y número de tropas en la región.

Pero la proyección brasileña a nivel global no se agota en materia de seguridad. Sus posicionamientos sobre asuntos ambientales, energías alternativas, seguridad alimentaria y cambio climático lo colocan como un jugador global, al igual que el rol de co-liderazgo que asume en el G-20 Plus en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como bien señala Soares de Lima, en el primer mandato del gobierno de Lula, Sudamérica se constituyó en el punto de partida para la inserción de Brasil en el sistema internacional. Esa estrategia implicó la reconfiguración del MERCOSUR y el desarrollo de la UNASUR, colocando a la política en el eje de la integración. Así Brasil comenzó a posicionarse incluso como un actor mediador en procesos conflictivos regionales. La integración regional en la estrategia brasileña fue más allá de lo meramente comercial y junto a la dimensión política se agregaron énfasis en la integración física y productiva de la región. Esta política de integración no solamente refleja la voluntad política del gobierno brasileño sino que responde, además, a los diversos intereses económicos que tienen los actores brasileños con proyección regional y global. La región se ha constituido en un espacio para la inversión directa de las multinacionales brasileñas y en lugar de colocación de sus exportaciones de mayor valor agregado (Soares de Lima 2007).

La emergencia del la “Alianza del Pacífico” y su relación con Estados Unidos, el posicionamiento chino frente a la región y el funcionamiento de un MERCOSUR con Venezuela como nuevo miembro pleno, generarán un nuevo escenario que desafiará el liderazgo brasileño y será también una oportunidad para su afianzamiento.

4. ¿Cuáles son los principales clivajes del escenario internacional futuro?

¿Cuál será el principal factor reorganizador del sistema internacional en la próxima década? ¿La fuerza militar, la economía o ambos? Europa y Sudamérica, ¿poseen carencias en alguno de estos factores? Si las poseen, el desarrollo o mantenimiento del poder militar ¿será un freno para el desarrollo económico de los integrantes del G-5? ¿Se puede crecer al 9 o 10% anual y tener simultáneamente gastos militares acordes a una potencia mundial? ¿Se puede disminuir drásticamente la desigualdad social y tener capacidad de despliegue militar global ofensivo? O, en menor medida, ¿Sudamérica puede tener la capacidad de establecer una defensa regional frente a potencias mundiales amenazantes que sea eficazmente disuasiva y simultáneamente desarrollar con equidad sus sociedades?

Según como Brasil y la región en su conjunto respondan a las preguntas antes formuladas en la próxima década es que el multipolarismo atenuado que caracterizará el sistema internacional en el mediano plazo tendrá una estructura internacional con la forma de un cuadrilátero o de un pentágono invertido. Estados Unidos y China se ubicarán en los vértices superiores de la figura y Europa e India en los vértices inmediatamente inferiores. La interrogante es si existirá un quinto vértice con Brasil liderando a Sudamérica en la configuración internacional en construcción o Brasil se ubicará, junto a otras potencias regionales, fuera del conjunto de los jugadores globales del sistema internacional, limitándose a ejercer su poder en el nivel regional sin una proyección mundial permanente.

5. 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.
- Gratius, Susanne, (2008). *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE.
- 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.
- Kausch, Kristina (2011). "Mitos de la revolución y escenarios en Oriente Próximo", *Política exterior*, núm. 25.
- 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.
- Luján, Carlos (2002). "La negociación de la reforma de la seguridad social", Mancebo-Narbondó-Ramos (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*, Montevideo: Banda Oriental-ICP.
- Mingst, Karen (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México DF: Colección Estudios Internacionales CIDE.
- Nye, Joseph (2011). *The future of power*, Nueva York: Public Affairs.
- Ortíz, Antonio (2010). "OTAN: crisis, guerra y otros desafíos", *Política exterior*, núm. 24.
- 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.
- Soares de Lima, Maria (2007). "Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur", *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4.
- 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 Institute Press.