

# XXII CONGRESO ARGENTINO DE RELACIONES INTERNACIONALES

## Sección Relaciones Internacionales

**Tema: De la Unipolaridad a la Multipolaridad: El componente Regional**

**Título: *El lugar de Brasil en la reconfiguración del sistema internacional.***

**Autor: Victor F. Toledo.**

### **Introducción**

El término *sistema internacional*, utilizado para especificar el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales<sup>1</sup>, suele ser resistido por quienes lo consideran propio de una concepción demasiado mecánica o artificial de las relaciones internacionales ya que, por lo general, lleva implícito como ideales el *status quo* y el *equilibrio de poderes* como instancias normalizadoras. No obstante estas críticas, y desde una perspectiva más analítica que teórica, el sistema internacional es un concepto que

“permite navegar a través del tiempo [...] como también hacer referencias a un marco general o a uno regional, o inclusive a uno más limitado y comprender el sistema de relaciones dentro de dos Estados. De la misma manera, bajo el paraguas de ‘sistema’ se delimitan campos específicos (económicos, financieros, comerciales, monetarios, ecológicos, de seguridad, etc.) o se abarca a todos ellos en un [solo] complejo real”<sup>2</sup>.

De este modo, tomando como punto de partida la ductilidad del concepto de sistema, puede caracterizarse al actual sistema internacional como uno en transición, desde el unilateralismo hacia un multilateralismo, dentro de una estructura de poder multipolar. En el sistema sudamericano, también en transición, la situación no parece tan evidente. Si bien las relaciones internacionales entre los países sudamericanos se conducen por canales multipolares, en apariencia es la estructura del sistema la que está transformándose, para algunos, hacia un sistema unipolar. Esta apreciación merece dos puntualizaciones: a) *polaridad y lateralidad* no

---

<sup>1</sup> En este trabajo se escribirá Relaciones Internacionales (con mayúsculas) para referirse a la disciplina y relaciones internacionales (con minúsculas) para referirse a la actividad.

<sup>2</sup> Toledo, Victor. *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. EUCASA, Salta, 2006. Págs. 37-38.

son términos análogos, y b) la dinámica de las relaciones internacionales de los sistemas subregionales y las del sistema global no tienen porqué coincidir.

### **Multipolaridad y Multilateralidad**

Como bien sostiene en su relato María Cristina Montenegro, unipolaridad y multipolaridad, por un lado, y unilateralidad y multilateralidad, por el otro, son categorías de análisis diferentes: aquellas refieren a la “distribución del poder en el sistema internacional y las segundas a enfoques políticos de los gobiernos”<sup>3</sup>. En una primera aproximación, podría decirse que el multilateralismo es el enfoque o tratamiento que, desde varios lados, hacen o tienen sobre una situación en particular tres o más Estados. De este modo, el concepto se relaciona con el enfoque de un problema desde múltiples perspectivas, planteadas por varias partes afectadas, pero no por la existencia de un órgano de decisiones supranacionales. El multipolarismo, por su parte, alude a la existencia de polos de poder con la capacidad de movilizar recursos para la adopción de decisiones. Desde este punto de vista puede decirse que, concebido globalmente, el mundo nunca fue auténticamente unipolar<sup>4</sup>. Tras la implosión de la URSS, el bipolarismo dio paso a un escenario con múltiples centros de poder<sup>5</sup>: EE.UU. en lo económico y militar, Rusia en lo militar, Japón y la Unión Europea en lo económico-comercial; China e India en lo demográfico e incipientemente en lo militar y económico, entre otros.

Ahora bien, la afirmación de que el mundo nunca fue unipolar no implica afirmar que tampoco haya sido nunca unilateral. Han existido ejemplos históricos en los cuales a la par de un multipolarismo estructural se asistió a un ejercicio unilateral de las relaciones internacionales. Sin retrotraerse demasiado atrás en el tiempo, es la situación que caracterizó a la inmediata

---

<sup>3</sup> Montenegro, María Cristina. “Hacia la multipolaridad: el debate desde una perspectiva teórica”. XXII Congreso Argentino de Derecho Internacional: Argentina y su proyección latinoamericana en el Bicentenario de la Revolución de Mayo. Salta, Octubre de 2010. Pág. 2.

<sup>4</sup> En opinión de Antonio Navalón, el mundo ni siquiera fue bipolar, sino que eso fue un espejismo de Washington y Moscú. Navalón, Antonio. *¿Paren el mundo que me quiero enterar. Guía para comprender los conflictos de nuestro tiempo*. Debate, Buenos Aires, 2010. Pág. 57.

<sup>5</sup> Hoffman, Stanley. “A New Order and Its Troubles”. *Foreign Affairs*, vol., 69, nº 4, 1990. Págs. 15-122. Citado por Barbé, Ester. *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 1995. Pág. 273.

posguerra fría, cuyo corolario fue la elaboración de la doctrina de guerras preventivas puesta en práctica en la guerra de Irak de 2003.

En la actualidad el mundo es multipolar, y si bien hay una nítida hegemonía estadounidense, el ejercicio de ese poder requiere "...de la negociación constante, del diálogo, de la difusión y de la búsqueda del consenso global"<sup>6</sup>. En la esfera militar, a nivel estatal, la disuasión nuclear sigue siendo efectiva; en lo diplomático existen parámetros jurídicos que se deben respetar si se busca eludir el caos y las luchas constantes; en lo económico hay un contrapeso con otros actores como la Unión Europea y China; y en lo simbólico tampoco hay una adopción lisa y llana de su cultura.

### **El parámetro regional en las Relaciones Internacionales**

De la mano con el desprestigio que afectó a la Geopolítica como disciplina científica tras la Segunda Guerra Mundial, la geografía fue dejándose cada vez más de lado como parámetro o referencia de la política internacional, ya sea como un factor del potencial nacional o como escenario y contexto de las relaciones entre los Estados, especialmente las relaciones de poder. El avance de la ciencia y la tecnología y la consecuente aceleración de la globalización hicieron un dogma de la aparente *eliminación* de las fronteras.

A pesar de esta fuerte impronta, Ronald Robertson advirtió que el proceso de globalización más bien debería ser denominado "glocalización", resaltando las fuentes tensiones existentes entre lo local y lo global<sup>7</sup>. En medio de estas tensiones, el factor geográfico resurge como factor ineludible para la comprensión de los fenómenos internacionales, especialmente cuando aparecen ligados a la política del poder. Sucede que "en lo referido al poder, existe algo objetivamente mensurable, a saber, su carácter *espacial* determinado como *territorialidad*"<sup>8</sup> y es

---

<sup>6</sup> Brzezinski, Zbigniew. *El gran tablero mundial*. Paidós, Buenos Aires, 1999. Pág. 37.

<sup>7</sup> Robertson, Ronald. *Globalización: Social theory and Global culture*. Sage, Londres, 1992. Citado por Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Paidós, Buenos Aires, 1998. Págs. 77 - 80

<sup>8</sup> Fernández Pardo, Carlos A. *Carl Schmitt en la teoría política internacional*. Biblos, Buenos Aires, 2007. Pág. 32

que “la historia de todo pueblo que se ha hecho sedentario, de toda comunidad y de todo imperio se inicia pues, en cualquier forma, con el acto constitutivo [...] de una toma de la tierra”<sup>9</sup>.

Los procesos de integración regional y subregional se desenvuelven en un escenario en el cual, gracias a la globalización, emergen nuevas modalidades de conformación territorial y nuevas formas de región, pero las antiguas dinámicas territoriales subsisten ya que, en definitiva, en la política internacional subyace como norte el objetivo de todo Estado de proyectar su influencia más allá de las delimitaciones fronterizas.

En este sentido, se torna dificultoso y discutible puntualizar el concepto *región* para aludir a la realidad de los países de América Latina.

### **¿Sudamérica o América Latina?**

América Latina no es un continente sino un concepto<sup>10</sup>. Si bien el término fue acuñado por inspiración francesa para impulsar un pretendido *panlatinismo* en el siglo XIX, se instaló como concepto para comprender a una región con contrastes muy marcados pero también con factores comunes y una historia compartida.

La región latinoamericana se ha caracterizado desde la consolidación de los Estados nacionales, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, por un sentimiento de hermandad que limitó la cantidad de conflictos bélicos, y por un diálogo permanente entre los dirigentes políticos de los Estados que consagró un tratamiento multilateral de varias cuestiones trascendentales, como por ejemplo la cuestión nuclear que, tras el Tratado de Tlatelolco, hizo de la región la primera en declararse libre de armas nucleares.

Desde el punto de vista de la polaridad, tradicionalmente hubo una suerte de equilibrio, con altibajos, entre Argentina, Brasil y México. Sin embargo, desde la década de 1990 en adelante la situación tiende a modificarse. El ingreso de México en el TLC (NAFTA) impulsó a este país a estrechar sus vínculos con EE.UU. y Canadá, lo que abrió el debate sobre su

---

<sup>9</sup> Schmitt, Carl. *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del jus publicum europaeum*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979. Págs. 18-21. Citado por Fernández Pardo, Carlos A. Op. Cit. Pág. 46.

<sup>10</sup> Se parafrasea a Ulrich Beck, quien dijo lo mismo sobre África.

pertenencia latinoamericana o norteamericana. A su vez, iniciativas como el MERCOSUR, la CAN y el ALBA, constituyen ejemplos de integración regional por un lado, pero de fragmentación continental por el otro. Esto, sumado a la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), expuso a la región latinoamericana a un debate respecto a su configuración geográfica y la consecuente pertenencia de los diferentes Estados a dicha conformación territorial. La emergencia de Brasil como un actor con proyecciones globales más allá de su rol de potencia regional, trastocó aún más este orden.

### **Brasil y su potencialidad**

El concepto de potencia genera ciertas discusiones en el ámbito académico, pero puede decirse que hay cierta coincidencia sobre lo básico: se trata de Estados altamente capaces de movilizar sus recursos para alcanzar determinados objetivos. La cuestión se vuelve más discutible cuando hay que categorizar a esas potencias.

Los países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México tradicionalmente fueron considerados como potencias regionales, fundamentalmente durante la guerra fría. Desde la implosión de la URSS, hubo un reacomodamiento de las potencias en el sistema internacional. En el ámbito latinoamericano, México mantuvo su status de potencia regional, aunque ahora más cerca de América del Norte. En América del Sur, en cambio, se observa una pérdida de status de Argentina a la par de un reforzamiento del brasileño. De todas formas no hay coincidencias sobre el alcance real del redimensionamiento del papel de Brasil como potencia: ¿Sigue siendo una potencia regional? ¿Le cabe el mote de potencia *emergente*? ¿Es ya una potencia global?

Sin lugar a dudas, cuando surgió el concepto de BRIC<sup>11</sup>, Brasil era, de los cuatro integrantes el grupo, el más rezagado. En la actualidad y de cara al futuro, no obstante, adquirió un protagonismo notable, coronado simbólicamente con la elección del país como sede de la

---

<sup>11</sup> El término fue elaborado por la firma GOLDMAN SACHS para referirse a la dimensión alcanzada por Brasil, Rusia, India y China. Luego estos países tomaron el concepto y conformaron un grupo no institucionalizado como foro multilateral para tratar de asumir el rol de portavoces de los intereses de las denominadas potencias emergentes.

Copa del Mundo de Fútbol en 2014 y la de Río de Janeiro como ciudad organizadora de los Juegos Olímpicos de 2016.

Nadie puede discutir que Brasil es una potencia en la región, pero lo que sí es discutible es a qué región se está haciendo alusión: ¿Latinoamérica o Sudamérica? Es más, incluso dentro de Sudamérica hay quienes no identifican a Brasil como una potencia regional sino más bien como una potencia subregional, en el Sur de América del Sur. El desacuerdo se suscita en torno a la dinámica relacional de Brasil con sus vecinos, lo que a su vez se asienta en estructuras objetivas materiales que constituyen los tradicionales factores del potencial nacional.

Por lo general, cuando se identifica a un Estado como potencia regional, se lo describe como aquél comparativamente más poderoso que sus vecinos; un Estado grande rodeado por Estados comparativamente pequeños. Brasil nunca estuvo en esa situación. En América Latina, como se dijo, durante mucho tiempo hubo un equilibrio entre Argentina, Brasil y México. En Sudamérica, si bien la importancia relativa de Argentina se deterioró, emergió el protagonismo de Sudamérica, proyectando su influencia no sólo hacia la subregión andina, sino también hacia la caribeña. A su vez, desde los '90 Chile se erigió como la economía más sólida de la región, con una proyección hacia el Pacífico que lo ubica geoestratégicamente en una situación incomparable para el comercio exterior regional. Colombia, por su delicada situación interna, construyó uno de los ejércitos más poderosos de la región, y a la vez estrechó fuertes vínculos con EE.UU. Perú, Paraguay y Bolivia por sus riquezas energéticas y minerales son importantes para todos sus vecinos. Finalmente, y sin pertenecer estrictamente a la región, EE.UU. ha sido y sigue siendo un interlocutor omnipresente en los asuntos regionales. Estas razones indican claramente el porqué de la necesidad del multilateralismo regional.

Por otra parte, como potencia mediana, Brasil siempre siguió la lógica de su status, propugnando por el multilateralismo para tratar de presionar sobre las grandes potencias. Como bien dicen Dewitt y Christie “los poderes medios actúan del modo en que lo hacen no por algún

deseo normativo, sino por una decisión calculada para limitar la influencia de los poderes mayores en su política exterior”<sup>12</sup>. Pero, como sostiene Cox, también hay que considerar las capacidades materiales, pues “poseer una capacidad mediana (militar y económica) es una condición necesaria para poder jugar este rol, pero no es un vaticinador adecuado sobre la disposición de jugarlo”<sup>13</sup>.

Existe, entonces, una intención en las potencias medianas de ejercer cierto liderazgo, que será mayor o menor de acuerdo al contexto internacional, pero que a su vez se asienta sobre la base de la posesión de ciertos recursos tangibles e intangibles que hacen a la capacidad aludida para movilizar los recursos en función de los objetivos. En definitiva, la capacidad de poder desempeñar ese papel de potencia media<sup>14</sup>.

### **Las bases estructurales de Brasil como potencia.**

Analizando los datos de Brasil de un modo unidimensional, es indiscutible su capacidad o potencialidad dentro de la región de América Latina y el Caribe. Ocupa cerca del 40,5 % del territorio, representa casi el 34% de la población y el 40 % del PBN<sup>15</sup>. En el contexto sudamericano su centralidad es aún más evidente: 47,7% del territorio, más del 54% de la población y casi el 60% del PBN<sup>16</sup>. Además, su inserción a nivel internacional es destacada: es el quinto país de mayor superficie y población, y la octava economía del mundo, proyectándose como la quinta dentro de una o dos décadas<sup>17</sup>. Las cifras son contundentes y no en vano cada vez más se destaca el papel de Brasil en el escenario internacional, ya sea en seminarios dictados por universidades estadounidenses, europeas y asiáticas, por institutos de *asuntos brasileños*, por

---

<sup>12</sup> Dewitt, David; Christie, Ryerson. “Los poderes medios y la seguridad regional”. En Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2007. Pág. 70.

<sup>13</sup> Cox, Robert. “Middlepowermanship, Japan and future world order”. *International Journal*. Vol. 44, 1989. Citado por Dewitt David; Christie, Ryerson. Op. Cit. Pág. 74.

<sup>14</sup> Dewitt, David; Christie, Ryerson. Op. Cit. Pág. 82.

<sup>15</sup> Los datos son producto de estimaciones realizadas para el 2009 por el FMI en Abril de 2010.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> El Consejo Nacional de Inteligencia de EE.UU. proyecta que en 2020 Brasil será una potencia global. “Brasil, la potencia económica del 2020, según la CIA”. Infobae, Buenos Aires, 18 de Enero de 2005. <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=162622&IdxSeccion=100516>. (12-08-10)

notas periodísticas o artículos de divulgación científica, entre otros. Ahora bien, esos valores deben ser considerados en un contexto; no en una sola dimensión, sino con una mirada relacional. En este caso, con respecto a sus vecinos sudamericanos, la población total de Brasil es superior a la de todos sus vecinos combinados. Las fuerzas militares y paramilitares también superan en cantidad a las de todos sus vecinos, mientras que su PBI es significativamente mayor. No obstante, en términos de las principales plataformas de armas (aviación, carros de combate, MBT, submarinos, etc.) el resto de los países sudamericanos, en conjunto, superan ampliamente a Brasil<sup>18</sup>.

De lo expresado surgen algunas conclusiones preliminares:

a) Los países con los que se compara a Brasil son los de Sudamérica. La razón estriba en que se toma como punto de referencia del regionalismo a la *seguridad regional*. Si la seguridad regional constituye un “conjunto de Estados cuyas mayores percepciones y preocupaciones en cuanto a la seguridad de encuentran tan interrelacionadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de forma separada”<sup>19</sup>, queda claro que ese es el lugar de Brasil. El impulso a la UNASUR no hace sino refrendar dicha situación<sup>20</sup>.

b) Si bien Brasil tiene una base geográfica, demográfica y económica altamente disimétrica con sus vecinos, no sucede lo mismo en el plano militar. En conjunto, los países sudamericanos superan a Brasil en la mayoría de los rubros.

c) Desde una perspectiva social, y a pesar de estar superando situaciones estructurales de pobreza, Brasil está en clara desventaja con respecto a la mayoría de sus vecinos.

---

<sup>18</sup> Sahni, Varun. “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes”. En Tokatlian, Juan Gabriel. Op. Cit. Pág. 103.

<sup>19</sup> Buzan, Barry; Weaver, Ole; de Wilde, Jaap. *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998. Citado por Sahni, Varun. Op. Cit. Págs. 99-100.

<sup>20</sup> Siguiendo a Child, Varum Sahri excluye del análisis a Colombia, Venezuela, Surinam, Guyana y Guyana Francesa, pues los considera más caribeños que sudamericanos. Para ellos el complejo de seguridad de Brasil está al Cono Sur de América del Sur.

Lo que estos datos nos sugieren es que hay una primacía de Brasil, pero no un predominio en la región, y que esta primacía es la punta de lanza de este país para tratar de ejercer un rol de liderazgo.

### **El liderazgo de Brasil y la construcción UNASUR**

A diferencia del dominio, el liderazgo supone cierto consenso o aceptación por parte de los liderados. Claro que esta aceptación puede ser, en muchas ocasiones, a regañadientes.

Las modalidades del liderazgo, por otra parte, pueden ser muy diversas<sup>21</sup>, pero más allá de las tipologías, el centro de interés de este trabajo está en dos elementos esenciales: a) voluntad del líder y b) aceptación de los liderados.

La clase dirigente brasileña es consciente de sus capacidades para ejercer un liderazgo claro en la región y se comporta como tal. Un proyecto histórico de la diplomacia brasileña fue lo que hoy conocemos como UNASUR, con el cual no sólo proponía la unión sudamericana, afirmando su vocación subregional, sino que excluía a México, país que por dimensiones puede ejercer un rol de contrapeso en la región. Antes de concretarlo se había puesto a la cabeza del MERCOSUR, se opuso firmemente al ALCA, lideró la conformación del IIRSA, entre otros proyectos. Si bien es cierto que pudo alcanzar esas metas gracias a la anuencia argentina en los dos primeros casos<sup>22</sup>, al apoyo venezolano en el tercero, y a la contribución de Argentina y Venezuela en el último, no siempre el liderazgo brasileño fue acatado. Como bien relata María Soares de Lima:

“[...] Brasil no pudo evitar que se profundizara el estado de crisis latente del Mercosur y avanzó poco en el modelo de integración física y productiva regional [...] Estas dificultades de articulación [...] generaron, a ojos de la comunidad internacional, la percepción de que el mayor protagonismo de Brasil en el plano global no redundó necesariamente en un aumento significativo de su influencia en el plano regional”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Ver Soares de Lima, María Regina. “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?”. En Lagos, Ricardo (Comp.). *América Latina ¿integración o fragmentación?* Edhasa, Buenos Aires, 2008. Págs. 88-95.

<sup>22</sup> Hay que tener en cuenta que la UNASUR aún no está técnicamente conformada pues algunos países no ratificaron su Tratado Constitutivo, entre ellos Brasil, Chile y Colombia. Ver Cisneros, Andrés. “Reflexiones sobre la designación de Néstor Kirchner a la Secretaría General de la UNASUR”. *Agenda Internacional*, Año 6, N° 22, Junio de 2010. Págs. 10-11.

<sup>23</sup> Op Cit. Págs. 102-103.

Existe pues, un desfase entre el peso regional de Brasil y su liderazgo<sup>24</sup>.

### **Brasil, potencia emergente**

Mientras que en el plano regional Brasil aún no tiene asegurado su rol de potencia dominante, en el plano internacional se vislumbra como una potencia emergente, es decir, asumiendo cada vez mayor protagonismo en los asuntos globales y con la perspectiva del condicionar la reconfiguración del sistema internacional que todavía se encuentra en transición.

En el plano global forma parte del ya mencionado BRIC; fue el gran impulsor del grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica); se asumió como portavoz de los países en vías de desarrollo en distintas rondas de la OMC; y, desde la cumbre de Río de Janeiro, es uno de los grandes interlocutores en los asuntos medioambientales.

Quizás este inusitado protagonismo lo llevó a una suerte de excesiva confianza en su rol de potencia emergente y comentó algunos excesos o errores que evidenciaron su carácter de potencias regional con pretensiones de ser global. El acercamiento al régimen iraní, principal enemigo de EE.UU. –la única superpotencia en la actualidad- y enfrentado con Argentina –su principal socio en la región-, es una muestra muy ilustrativa de ello. Este error cometido por la política exterior de Brasil no hace sino desnudar las contradicciones internas de un país que, para constituirse en una verdadera potencia, tiene que superarlas.

Tradicionalmente se ha ponderado a la política exterior brasileña, desde el giro dado a la política exterior por el Barón de Río Branco a comienzos del siglo XX. Siempre se dijo que la diplomacia de Brasil ha sido coherente y que dicha coherencia constituye uno de los puntales del crecimiento del país. En definitiva, que su política exterior es una política de Estado en torno a la cual se constituyen consensos entre todos los sectores políticos.

Esa mirada externa y optimista soslaya la política interna, factor clave para entender la política exterior de cualquier país. En este sentido, para algunos puede resultar extraña las críticas del ex canciller Lampreia a la política exterior del presidente Da Silva. En un libro

---

<sup>24</sup> Op. Cit. Pág. 103.

recientemente publicado en Brasil, *O Brasil e os ventos do mundo*, Lampreia cuestiona a Lula y su canciller Amorim por haberse alejado de Occidente y por entender que el liderazgo brasileño es “aceptado de buena gana en la región”<sup>25</sup>.

Desde la perspectiva de Lampreia, el acercamiento a Irán, por ejemplo, es más una opción personal de Lula que una política de Estado de Brasil. Lo cierto es que las pretensiones brasileñas de constituirse en una potencia global implican llevar adelante proyectos autónomos, con el riesgo de que la búsqueda de esos objetivos globales choque con los regionales. El riesgo es que Brasil, insistiendo en su condición de potencia global, se aleje cada vez más de la región. Jorge Castro lo explica diciendo que en realidad ciertos reveses sufridos en Bolivia y Ecuador<sup>26</sup>, por ejemplo, no son sino una muestra de que esos países “están cada vez más aislados de las corrientes de fondo del capitalismo en su fase de globalización”<sup>27</sup>. Empero, si esa es la única explicación, ¿Cómo entender la falta de apoyo para que un candidato brasileño esté al frente de la OMC, del BID o para conseguir un lugar como miembro permanente del Consejo de Seguridad en una eventual ampliación?

La resistencia se traduce en cierta prevención de los países vecinos a una tentación imperial por parte de Brasil. Si bien es cierto que la política exterior brasileña nunca perdió su carácter de multilateralista, se pasó de un multilateralismo defensivo a uno más bien activo<sup>28</sup>, es decir protagonista. Los brasileños saben que su país ya dejó de ser el *país del futuro* para convertirse en el país del *presente*, pero quizás esa conciencia de su potencialidad los está induciendo a una especie de narcisismo<sup>29</sup> que puede obnubilarles la visión estratégica e

---

<sup>25</sup> Pagni, Carlos. “Brasil discute su lugar en el mundo”. La Nación, 22 de Agosto de 2010. En [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1296837](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1296837). (23-08-10)

<sup>26</sup> En Bolivia se produjo la estatización de PETROBRAS y en Ecuador la expulsión de Odebrecht.

<sup>27</sup> Castro, Jorge. “La política Exterior de Lula”. Perfil, Buenos Aires, 25 de Enero de 2008. En <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0333/articulo.php?art=12396&ed=0333>. (15-07-08).

<sup>28</sup> Biato, Marcel. “¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global?” Nueva Sociedad. N° 210, Julio – Agosto de 2007. En [http://www.nuso.org/upload/articulos/3438\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3438_1.pdf). (30-07-10)

<sup>29</sup> Martínez, José Luis. “Brasil sobrestima su poder”. La República. Montevideo, 5 de Junio de 2010. En <http://www.larepublica.com.uy/mundo/412691-brasil-sobrestima-su-poder>. (08-08-10).

impedirles enfocarse en la superación de un dilema meridiano aún no resuelto: ¿Proyectarse globalmente o afianzarse regionalmente?

### **Conclusiones**

Si bien es cierto que la constitución brasileña en su artículo primero afirma su vocación latinoamericanista, su geopolítica siempre apuntó hacia Sudamérica. En la actualidad, la despolarización posguerra fría trastocó los cimientos del sistema internacional y Brasil parece asumir un rol de protagonista como nunca antes en su historia. Consciente de ello, la diplomacia brasileña trabaja seriamente para alcanzar ese lugar en el mundo:

“...creó 400 nuevos cargos para diplomáticos de carrera y abrió 36 nuevas representaciones diplomáticas en el exterior, contando actualmente con 94 embajadas en destinos tan diversos como Corea del Norte, Gabón, Bangladesh, Sri Lanka y Tanzania. Brasil apunta a contar con 1400 diplomáticos profesionales, y tiene más de 200 representaciones en el exterior repartidas entre embajadas, consulados, misiones comerciales y escritorios”<sup>30</sup>.

No obstante, su protagonismo o influencia deja de ser el deseado. En parte se debe a que su status de potencia emergente implica cierta ambigüedad en cuanto al alcance de su proyección. Si, por potencia emergente se entiende aquella que “se encuentra en un proceso de transformación de su posición internacional a otra más elevada”<sup>31</sup>, está claro que el proceso no es algo cerrado y que lleva implícito ciertas contradicciones.

En la región, esas contradicciones se traducen en algunas tensiones entre Brasil y sus vecinos, afectando al liderazgo brasileño. Durante la presidencia de Cardoso, el término *liderazgo* no fue utilizado, en cambio es recurrente en la diplomacia de la presidencia de Lula. Pero no basta con la mera declamación, porque el liderazgo debe construirse de tal modo que sea aceptado y consensuado. Ello sólo se puede lograr si se asumen ciertas responsabilidades, cosa que Brasil aún no hizo. Por ejemplo, su crítica al ALCA no fue acompañada por un proyecto

---

<sup>30</sup> Mallea, Rodrigo. “Brasil, por qué seduce al mundo”. La Revista. La Nación, Buenos Aires, 25 de Octubre de 2009. En [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1188640](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1188640). (07-07-10)

<sup>31</sup> Gratius, Susane. “Las potencias emergentes: ¿estabilizadoras o desestabilizadoras? FRIDE, Madrid, 30 de Abril de 2008. En <http://www.fride.org/publicacion/414/las-potencias-emergentes:-%C2%BFestabilizadoras-o-desestabilizadoras>. (01-09-10)

alternativo o superador. Quizás los sectores dirigentes son conscientes de ello, pero la política interna ejerce un papel clave que impide avanzar en esa dirección.

“... las dificultades de coordinación doméstica de una política sudamericana cooperativa por parte de Brasil indican que existe una escasa disposición de la sociedad brasileña a asumir los costos derivados del ejercicio del papel de liderazgo estructural en la región”<sup>32</sup>.

Mientras ello suceda y mientras Brasil no resuelva si su lugar está en el continente o en el subcontinente, aún cuando su influencia global se incremente, el multilateralismo será una constante en la región.

Brasil posee bases materiales para aumentar su peso como potencia y quiere demostrarlo. La negativa a permitir inspecciones totales de la OIEA en sus plantas nucleares durante 2004, la iniciativa de construir submarinos nucleares, entre otros, apuntalan esa posición, pero es muy difícil traducir esos ingredientes en liderazgo regional. Por otra parte, tampoco significa que Brasil demuestre una tendencia hacia el unipolarismo regional. Para estar en condiciones de lograrlo, y siempre y cuando sus vecinos no se opongan o no se produzca un retorno de México a la región, Brasil deberá concretar cuatro ejes básicos de su política exterior que ya fueron delineados durante la presidencia de Cardoso: a) Reconocimiento como par por parte de otras potencias globales (China, EE.U, Rusia, India); b) Aceptación de su liderazgo por parte de sus vecinos sudamericanos; c) Participación en la toma de decisiones de organismos internacionales; d) Convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad<sup>33</sup>. De esos objetivos sólo alcanzó el tercero y, a medias, el primero, mientras que el tercero y el cuarto parecen aún distantes. Esos cuatro objetivos ponen énfasis en los desafíos que tiene que superar la política exterior brasileña.

Samuel Huntington, en su libre *Choque Civilizaciones*, describió a Estados como México o Turquía, entre otros, como países “desgarrados”, el primero por debatirse en su integración con

---

<sup>32</sup> Soares de Lima, María Regina. Op. Cit. Pág. 108

<sup>33</sup> Grabendorff, Wolf. “Brasil, de coloso regional a potencia global”. Nueva Sociedad. N° 226, Marzo – Abril de 2010. En [http://www.nuso.org/upload/articulos/3691\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3691_1.pdf). (06-07-10)

América del Norte o su pertenencia latinoamericana y el segundo por oscilar entre Europa Occidental y el mundo islámico<sup>34</sup>. Hoy se puede decir algo similar respecto de Brasil, un país que se debate entre lo regional y lo global. En este sentido, dice Lampreia, “la política exterior más que un impulso es un obstáculo para su posicionamiento”<sup>35</sup>.

El desafío para Brasil constituye también un desafío para Argentina, país que hasta los '70, inclusive, disputaba con Brasil el liderazgo regional. Hoy, el desafío argentino consiste en reconocer el posicionamiento de Brasil en la región y afianzar sus lazos de una manera estratégica, convenciendo a su vez a Brasil de que ello será beneficioso para ambos. Como afirmaba Methol Ferré:

“El liderazgo brasileño no se da cuenta, o no se da cuenta suficientemente hasta hoy, de que sólo pueden ejercer un liderazgo si saben fortalecer sistemáticamente a sus socios. Lo que menos necesita Brasil son socios débiles. Porque si sus socios son débiles, no tiene socios y se van... el rey del hemisferio se llama Estados Unidos y no Brasil”<sup>36</sup>.

La advertencia de Marcelo Gullo es clara: “El camino solitario al Primer Mundo conduce a los oscuros sótanos del ‘cuarto’”<sup>37</sup>. Evidentemente, el camino para eludirlo está en la ruta de la integración y no en la de la fragmentación.

---

<sup>34</sup> Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, Buenos Aires, 1997. Págs. 164-183.

<sup>35</sup> Pagni, Carlos. Op. Cit.

<sup>36</sup> Ferrer, Alberto M. “ALCA y Mercosur en el globo”. Cuadernos de Marcha. N° 168, Diciembre de 2000. Pág. 24. Citado por Gullo, Marcelo. *Argentina – Brasil. La gran oportunidad*. Biblos, Buenos Aires, 2005. Pág. 38.

<sup>37</sup> Gullo, Marcelo. Op. Cit. Pág. 33.

## **Bibliografía:**

### *Libros*

- Barbé, Ester. *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 1995. Pág. 273.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Brzezinski, Zbigniew. *El gran tablero mundial*. Paidós, Buenos Aires, 1999.
- Fernández Pardo, Carlos A. *Carl Schmitt en la teoría política internacional*. Biblos, Buenos Aires, 2007.
- Gullo, Marcelo. *Argentina – Brasil. La gran oportunidad*. Biblos, Buenos Aires, 2005.
- Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Lagos, Ricardo (Comp.). *América Latina ¿integración o fragmentación?* Edhasa, Buenos Aires, 2008.
- Navalón, Antonio. *¿Paren el mundo que me quiero enterar. Guía para comprender los conflictos de nuestro tiempo*. Debate, Buenos Aires, 2010.
- Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2007.
- Toledo, Victor. *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. EUCASA, Salta, 2006.

### *Artículos y sitios web*

- Biato, Marcel. “¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global?” Nueva Sociedad. N° 210, Julio – Agosto de 2007. En [http://www.nuso.org/upload/articulos/3438\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3438_1.pdf). (30-07-10)
- “Brasil, la potencia económica del 2020, según la CIA”. Infobae, Buenos Aires, 18 de Enero de 2005. <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=162622&IdxSeccion=100516>. (12-08-10)
- Castro, Jorge. “La política Exterior de Lula”. Perfil, Buenos Aires, 25 de Enero de 2008. En <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0333/articulo.php?art=12396&ed=0333>. (15-07-08)
- Cisneros, Andrés. “Reflexiones sobre la designación de Néstor Kirchner a la Secretaría General de la UNASUR”. Agenda Internacional, Año 6, N° 22, Junio de 2010.
- Grabendorff, Wolf. “Brasil, de coloso regional a potencia global”. Nueva Sociedad. N° 226, Marzo – Abril de 2010. En [http://www.nuso.org/upload/articulos/3691\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3691_1.pdf). (06-07-10)
- Gratius, Susane. “Las potencias emergentes: ¿estabilizadoras o desestabilizadoras? FRIDE, Madrid, 30 de Abril de 2008. En <http://www.fride.org/publicacion/414/las-potencias-emergentes:-%C2%BFestabilizadoras-o-desestabilizadoras>. (01-09-10)
- Mallea, Rodrigo. “Brasil, por qué seduce al mundo”. La Revista. La Nación, Buenos Aires, 25 de Octubre de 2009. En [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1188640](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1188640). (07-07-10)
- Martínez, José Luis. “Brasil sobrestima su poder”. La República. Montevideo, 5 de Junio de 2010. En <http://www.larepublica.com.uy/mundo/412691-brasil-sobrestima-su-poder>. (08-08-10)
- Montenegro, María Cristina. “Hacia la multipolaridad: el debate desde una perspectiva teórica”. XXII Congreso Argentino de Derecho Internacional: Argentina y su proyección latinoamericana. En el Bicentenario de la Revolución de Mayo. Salta, Octubre de 2010.
- Pagni, Carlos. “Brasil discute su lugar en el mundo”. La Nación, 22 de Agosto de 2010. En [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1296837](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1296837). (23-08-10)