



ORDEN MULTIPOLAR EN EL SIGLO XXI: EFECTOS GLOBALES Y REGIONALES

Multipolar Order in the 21st Century: Global and Regional Effects

Alex Schnake Gálvez¹ schnake.alex@gmail.com

Recibido: 13 de diciembre de 2010 **Aprobado:** 24 de marzo de 2011

Resumen: Este artículo analiza los cambios que durante las últimas dos décadas ha experimentado el orden internacional, en particular desde el punto de vista de la distribución del poder. Asimismo, se reflexiona sobre cómo estos fenómenos han afectado las relaciones de América Latina con los Estados Unidos y el resto del globo, poniendo especial énfasis en el caso de Brasil. Para el análisis se han utilizado especialmente los conceptos teóricos de equilibrio de poder y orden internacional multipolar, por tanto, una revisión de ellos forma parte de este trabajo.

Palabras clave: Orden Internacional - Equilibrio de Poder - Multipolarismo - América Latina - Brasil

Abstract: This article analyzes changes developed in the international system during the last two decades, particularly from the viewpoint of power distribution. It also reflects on how these phenomena have influenced the relationship between Latin America, the United States and rest of the world. The analysis places a special emphasis on the Brazilian case. This work has specifically considered the theoretical concepts of power balance and the multipolar international system; a review of them, therefore, is part of this essay.

Key words: International System - Balance of Power - Multipolar System - Latin America - Brazil

¹ Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Egresado del Diplomado en Relaciones Internacionales, Globalización e Integración Regional, Universidad Alberto Hurtado.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años una serie de factores han modificado el orden internacional, dando paso a lo que los teóricos de las relaciones internacionales llaman multipolarismo. La hegemonía que Estados Unidos ejercía sobre el sistema se ha visto deteriorada por el progresivo debilitamiento de su propia economía, pero también y principalmente por el fenómeno de las potencias emergentes.

Este nuevo escenario ha dado lugar a un relativo equilibrio del poder global, donde pareciera que ninguno de los actores –potencias mundiales- tiene la capacidad para imponerse por sí solo a los demás. Esto ha planteado la discusión sobre la mayor o menor estabilidad del sistema en relación al antiguo unipolarismo norteamericano.

Por su parte, América Latina no ha estado al margen de estos procesos. A pesar de tener un reducido peso político y económico a nivel global, pareciera que el nuevo orden multipolar ha beneficiado la posición estratégica de la región, en la medida que este escenario ha devuelto valor a los foros multilaterales globales, instancias claves en el diseño de política exterior de los países del subcontinente. Este hecho ha sido especialmente claro en el caso de Brasil, el cual analizamos en detalle en este trabajo.

Del mismo modo, el nuevo escenario también ha tenido consecuencias en la relación entre América Latina y los Estados Unidos. El debilitamiento económico de este país ha significado una disminución en su capacidad de influir sobre las economías latinoamericanas. Este hecho, sumado a la concentración de las prioridades de política exterior estadounidense en Medio Oriente y a las relaciones privilegiadas que América Latina ha ido forjando con las principales potencias emergentes del globo, ha significado que actualmente la región sea mucho menos dependiente política y económicamente de Estados Unidos.

Estos temas, así como sus respectivos componentes teóricos, son los abordados a lo largo de este artículo. Partiremos por estos últimos para luego aplicarlos con propiedad en los análisis posteriores.

II. LA TEORÍA DEL EQUILIBRIO DEL PODER

La noción de *equilibrio del poder* ha tenido un papel fundamental en el desarrollo científico de las relaciones internacionales, en particular dentro de la escuela o teoría realista, cuyo autor más destacado fue el abogado y politólogo alemán Hans J. Morgenthau, quien en 1960 escribió el clásico “*Politics Among Nations*” donde desarrolló los principios del realismo político.

No obstante, la temática del equilibrio del poder posee orígenes mucho más antiguos. Los autores sitúan sus primeros desarrollos en la obra del griego Tucídides, quien lo habría abordado en su texto “*La historia de la Guerra del Peloponeso*”. Luego, el concepto habría sido tomado por el filósofo y economista escocés David Hume, en su ensayo “*Of The Balance of Power*” de 1752. Sin embargo, según Esther Barbé (1987), su aplicación a la praxis política como mecanismo protector de una alianza de naciones y ligado al sistema de Estados, surgiría en el llamado Renacimiento italiano en las relaciones de poder entre Venecia y la alianza formada por Florencia, Milán y Nápoles. Luego, en conjunto con el desarrollo de la diplomacia moderna, la noción –entendida por Lord Bolingbroke y David Hume como una propuesta política de moderación– habría sido aplicada en el siglo XVIII por el reino de Inglaterra al actuar como equilibrador del poder en Europa, mediante su rol de distribuidor del poder desde el exterior gracias a sus recursos y ubicación geográfica. Sin embargo, como indicara Henry Kissinger (citado en Barbé, 1987): “hasta el siglo XIX no se puede hablar de una política internacional elaborada conscientemente en base a las reglas del equilibrio del poder. El Congreso de Viena que reúne en 1814 a los Estados aliados contra Napoleón (Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia) tiene como objetivo explícito la creación de un sistema de equilibrio del poder” (p. 8).

En todo caso, lo cierto es que el desarrollo teórico más profundo del concepto y su posterior aplicación en las relaciones diplomáticas entre los Estados, se produce tras la Segunda Guerra Mundial y motivada por los estudiosos de la escuela realista. En efecto, terminada la guerra, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dieron lugar a un nuevo equilibrio en el orden internacional, de carácter bipolar, el cual se extendió durante prácticamente toda la Guerra Fría. Los académicos realistas utilizaron la teoría del equilibrio de poder para explicar el balance de fuerzas entre ambas potencias.

Sin embargo, no se desarrolló una sola noción de equilibrio de poder, ni tampoco éstas se redujeron al sentido natural y obvio de la expresión “equilibrio” que en principio apelaría al concepto de balance o igualdad de poder entre las partes. Diversos autores comenzaron a explorar múltiples visiones del concepto y explicaciones propias. Por ejemplo, Hans Morgenthau, uno de los principales autores de la escuela realista, lo abordó en su obra *Politics Among Nations*. Morgenthau (citado en Barbé, 1987) precisó los diversos alcances que atribuye al concepto; estos son, “1. una determinada política, 2. una situación existente, 3. una distribución prácticamente igual del poder y 4. cualquier distribución del poder” (Morgenthau, en Barbé, 1987: 10). De este modo, Morgenthau daba cuenta que la noción de equilibrio de poder no solamente aplicaba a las situaciones de efectivo balance de poder entre las partes, sino también a cualquier distribución de poder que pudiera existir en un contexto y época determinados.

Por el contrario, otros autores, como el académico de Harvard Stanley Hoffman, entenderían el concepto únicamente como aquella situación en que la distribución del poder puede calificarse como legítimamente equilibrada.

Durante la segunda mitad del siglo XX, un enfoque destacado fue el utilizado por el prestigioso académico australiano Hedley Bull (1977) en su texto *La Sociedad Anárquica*. En dicha obra, Bull examina el equilibrio de poder en el orden internacional y para ello adopta la noción de equilibrio que iniciara el filósofo, jurista y diplomático suizo Emerich de Vattel, quien en su tratado “*The Law of Nations*” -traducido del original “*Le Droit des*

Gens”- entiende por ello “un estado de las cosas tal que ningún poder está en una posición preponderante de forma que pueda imponer la ley a los demás” (citado en Bull, 1977).

Por la relevancia que tendrá para nuestro análisis de la política Latinoamérica, a continuación examinaremos cómo Bull aplica el concepto de equilibrio de poder en el orden internacional y las funciones que le atribuye al mismo.

III.LAS FUNCIONES DEL EQUILIBRIO DE PODER: LA PROPUESTA DE HEDLEY BULL

El concepto de equilibrio de Bull atiende a una situación particular de equilibrio, a un equilibrio deseado, esto es, a aquella situación en que ninguna potencia cuenta con un poder tal que le permita imponerse o ubicarse por sobre la otra.

Para Bull (1977) esta particular noción de equilibrio de poder y su mantenimiento ha cumplido tres funciones históricas en el sistema de estados moderno:

1. Que haya un equilibrio de poder general en el conjunto del sistema internacional ha servido para impedir que el sistema se transforme, por medio de conquistas, en un imperio universal.
2. Que hayan existido equilibrios de poder locales ha servido para proteger la independencia de los Estados de determinadas zonas frente a la posibilidad de que fueran absorbidos o dominados por una potencia preponderante en esa zona.
3. Tanto el equilibrio de poder general como el equilibrio de poder local, cuando se han dado, han creado las condiciones para que puedan operar otras instituciones de las que depende el orden internacional (la diplomacia, la guerra, el derecho internacional, y la preeminencia decisoria de las grandes potencias) (Bull, 1977: 158).

Bull analiza el equilibrio de poder en la política internacional de la época en que escribe, esto es, mediados de los años 70, y señala que el equilibrio existente cumple las mismas funciones en relación al orden internacional que en otros tiempos.

Respecto a la primera función, Bull (1977) señala que en la década del 70 existe claramente un equilibrio de poder general en el sentido de que ningún Estado tiene un poder preponderante en el sistema internacional en su conjunto y que mientras esta situación de equilibrio se mantenga ninguna de las grandes potencias tendrá la posibilidad de imponer por la fuerza un gobierno mundial. Para Bull este equilibrio de poder general se caracteriza principalmente porque, mientras en los años cincuenta adoptó la forma de un equilibrio sencillo -constituido únicamente por dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética- y en los sesenta se encontraba en una fase de transición, en los setenta adopta la forma de un equilibrio complejo. La complejidad del equilibrio se encontraría en que ya en esos años, la República Popular China debía ser considerada una gran potencia que se sumaba a los grandes rivales de la Guerra Fría, e incluso Japón debía observarse como una inminente cuarta potencia mundial.

La segunda función, relativa a los equilibrios de poder locales, requiere un examen del comportamiento de las respectivas potencias regionales. De este modo, Bull (1977) observa que la independencia de los Estados de Oriente Próximo, del subcontinente indio, de la península de Corea y del Sudeste asiático está protegida por la existencia de equilibrios de poder locales en cada una de estas zonas (Bull, 1977: 168).

Finalmente, como ya se señaló, la tercera función del equilibrio de poder de Bull (1977) es permitir el funcionamiento de las instituciones que sustentan el orden internacional, ya que para ello se requiere un estado de cosas en que ninguna potencia tenga un poder preponderante. Para el autor, esto es así porque

Todas ellas son instituciones que dependen en gran medida de la posibilidad de que, si un Estado viola las normas, el resto reaccionen de forma recíproca. Pero un Estado que ocupa la posición de potencia preponderante, ya sea en el sistema en su conjunto o una región determinada, puede, debido a su posición, ignorar el derecho internacional, transgredir las normas y procedimientos de intercambio diplomático, privar a sus adversarios de la posibilidad de recurrir a la guerra para defender sus intereses y sus derechos, o ignorar los acuerdos del concierto de las grandes potencias, y todo bajo el manto de la impunidad. (Bull, 1977: 168)

En efecto, el argumento de Bull es tan simple y cierto que ha quedado demostrado

sucesivamente a lo largo de la historia. Un ejemplo reciente lo constituye la invasión en Irak de las fuerzas armadas norteamericanas, en marzo de 2003. Dicha acción bélica no contó con la aprobación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ni con el apoyo mayoritario de la comunidad internacional, y para muchos expertos del derecho internacional fue un ataque absolutamente ilegal. Esto fue reconocido en 2004 por el mismo Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, al señalar:

espero que no veamos otro tipo de operación como la de Irak en mucho tiempo, sin la aprobación de la ONU y sin mayor apoyo de la comunidad internacional... desde nuestro punto de vista y del de la Carta de la ONU fue ilegal (BBC Mundo.com, 2010)

En aquella ocasión la preponderancia de los Estados Unidos en el orden internacional quedó demostrada, al ignorar totalmente los principios del derecho internacional y las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -que en el lenguaje de Bull podría considerarse *el acuerdo del concierto de las grandes potencias*-. Y dicha preponderancia, sin duda, fue la razón que posibilitó que se desconocieran las instituciones que regulan el orden internacional, sin mayor castigo que la simple sanción moral.

IV. DEL UNIPOLARISMO AMERICANO AL NUEVO SISTEMA MULTIPOLAR

El modelo teórico de K. N. Waltz establece que el sistema internacional se estructura en forma *bipolar* o *multipolar* según sea el modo en que se distribuya el poder en dicho sistema. Un orden bipolar estará compuesto por dos grandes polos de poder que dominan el sistema y se controlan mutuamente. Un orden multipolar es un esquema más complejo, en cual existen más de dos focos de concentración del poder. Este último, para muchos autores, daría lugar a un sistema de mayor inestabilidad.

El carácter bipolar del sistema internacional durante el periodo de Guerra Fría es reconocido por la mayoría de los analistas. A pesar del surgimiento de China como potencia

mundial durante los años setenta, el gigante asiático no llegaba a desafiar una estructura que se sostenía fundamentalmente en la constante tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

A principios de los años 90, con la caída del muro de Berlín y la desintegración del polo soviético, el sistema se modificó radicalmente. Al comienzo, los autores debatieron si la post-guerra fría daría lugar a un sistema unipolar liderado por Estados Unidos, o a un esquema multipolar o multicéntrico. Stanley Hoffmann (citado en Barbé, 1995) en su obra *A New World Order and Its Troubles* “hace referencia a un multacentrismo en el que las potencias ejercen como tales en áreas diversas: Rusia en lo militar, Japón y Alemania en lo económico-financiero, China y la India en lo demográfico y Estados Unidos en lo económico-militar” (Hoffmann en Barbé, 1995: 273).

No obstante, al constatarse el poderío económico y militar norteamericano, rápidamente la opinión mayoritaria terminó por reconocer la unipolaridad estadounidense. Como explica Leire Moure (2009), a principios de los noventa algunos teóricos como K. N. Waltz sostuvieron que la bipolaridad aún perduraba, ya que militarmente Rusia aún podía cuidar de sí misma y porque no habían emergido otras grandes potencias. Sin embargo, al constatar realmente la novedad histórica de la situación estructural, el propio Waltz se rectificaría al declarar que “nunca antes se había presenciado el dominio del sistema por parte de una gran potencia hasta los límites alcanzados por Estados Unidos en la actualidad” (Moure, 2009: 18).

El indiscutible predominio norteamericano se mantendría sin mayor contrapeso durante los años 90 y prácticamente toda la primera década del siglo XXI. La invasión de Estados Unidos a Irak en 2003, contra la voluntad mayoritaria de las demás potencias, así lo confirma.

Sin embargo, durante los últimos años, la situación cambió radicalmente. El debilitamiento económico de Estados Unidos, la consolidación de China e India como potencias mundiales –a lo que se suma la aparición de potencias emergentes como Irán,

Brasil, Turquía y Sudáfrica- junto al resurgimiento de Rusia como actor global, han puesto en entredicho el predominio unipolar norteamericano.

Como lo han hecho notar destacados especialistas, el deterioro de la posición económica de Estados Unidos en el mundo ha sido acompañado de un deterioro absoluto de su influencia e independencia. En efecto, aunque el PIB de Estados Unidos aún representa más del 25% del total mundial, su participación en las importaciones globales ya ha bajado al 15% y este porcentaje seguramente bajará con el tiempo, dado el diferencial real y estimado entre la tasa de crecimiento de Estados Unidos, y la de los gigantes asiáticos y de muchos otros países, donde muchos de ellos tienen tasas de crecimiento que duplican o triplican la de Estados Unidos (Haass, 2008).

La economía China pareciera ser el principal rival. En agosto de 2010, China superó a Japón como la segunda economía mundial –según las cifras del segundo trimestre, donde el PIB Chino alcanza los 1,33 billones de dólares frente a los 1,28 billones de la economía nipona (El País.com, 2010) y según estimaciones del *Conference Board*, organización internacional sin fines de lucro dedicada a analizar las tendencias de la economía mundial, el PIB Chino medido en paridad de poder adquisitivo podría superar al de Estados Unidos en tan sólo dos años (Público.es, 2010).

Por otro lado, en materia geopolítica, el resurgimiento de Rusia también es indicativo de una nueva situación global. Después de un largo periodo de condescendencia con su antiguo rival norteamericano –entre el fin de la Guerra Fría y los primeros años del gobierno de Vladimir Putin- en 2003 Rusia volvió a liderar posiciones en el escenario mundial. Su despertar ocurrió en el marco de la férrea oposición rusa a la intervención militar en Irak promovida por el ex presidente estadounidense George W. Bush. En efecto, según los analistas, este evento volvió a recordar al mundo, en especial, a quienes veían en Vladimir Putin una expresión de continuidad de la política exterior con foco en occidente de Boris Yeltsin, “que la política exterior rusa se sustentaba en la idea de la prevalencia de sus intereses estratégicos por encima de todo” (Truscott, 2005).

A pesar que la posición rusa no logró impedir la invasión, las intensas gestiones desplegadas por Putin para que inspectores de la ONU verificaran la inexistencia de armas de destrucción masiva en Irak, así como el lobby contra la intervención que promovió junto al presidente francés Jacques Chirac y el canciller alemán Gerhard Schroeder, fueron claras expresiones de que Rusia retomaba posiciones en el liderazgo regional y que en el futuro no dudaría en levantar la voz para defender sus posiciones e intereses.

En el ámbito académico, la tendencia hacia el multipolarismo ha sido destacada por diversos autores. Contradiendo a Francis Fukuyama -quien en 1992 anunciara en su obra *“El fin de la historia y el último hombre”* el fin de la conflictividad global, el triunfo definitivo de las democracias liberales y la emergencia de un mundo liderado sin contrapeso por los Estados Unidos-, autores como Robert Kagan han puesto de manifiesto que potencias nacionalistas emergentes como Rusia, China, Japón, India e Irán podrían conformar en el siglo XXI un bloque de potencias autócratas, que coloquen en entredicho el sistema. De un modo similar, Fareed Zakaria (2009), editor de las prestigiosas revistas *Foreign Affairs* y *Newsweek International*, reconoció en su libro *“The Post-American World”* la emergencia de un mundo de mayor complejidad, no tanto por la decadencia de Estados Unidos, sino por la ascendencia de potencias como Brasil, Rusia y principalmente China e India. Para Zakaria, en el plano político-militar Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia, “pero en todas las dimensiones restantes –industrial, financiera, educativa, social y cultural- la distribución del poder está cambiando, mudándose fuera del dominio norteamericano” (Zakaria, 2009: 6).

Sin perjuicio de lo anterior y poniendo un matiz a nuestra argumentación, se debe destacar, como señala Zakaria, que en materia militar el poderío de Estados Unidos sigue siendo inalcanzable. En este aspecto, la distribución del poder global, pareciera no ser tan distinta a la existente a fines del siglo pasado.

La tendencia a catalogar el sistema internacional actual como una multipolaridad compleja ha ido incluso más allá. En un reciente artículo, publicado en *Foreign Affairs Latinoamérica*, el propio presidente del *Council on Foreign Relations*, el norteamericano

Richard N. Haass (2008), señaló que: “la característica principal de las relaciones internacionales del siglo XXI está siendo la no polaridad: un mundo dominado no por uno o dos o incluso varios Estados, sino por docenas de actores que tienen y ejercen diversos tipos de poder” (Haas, 2008: 66).

De este modo y sin perjuicio de nuestra prevención sobre el aún persistente predominio militar norteamericano, pareciera haber coincidencia en que a inicios de la segunda década del siglo XXI el sistema internacional se estructura sobre un esquema multipolar de poder, donde una serie de potencias globales rivalizan, impidiendo la hegemonía absoluta de cualquiera de ellas. Por tanto, como veremos a continuación, cualquier análisis sobre el fortalecimiento de los procesos de integración regional en América Latina, deberá tener en cuenta este nuevo escenario.

V. UN MUNDO MULTIPOLAR: ESTABILIDAD E INTERDEPENDENCIA

Asumido que nos encontramos en un mundo multipolar, cabe entonces preguntarnos por sus efectos, primero para el sistema internacional en su conjunto y luego para América Latina en específico.

A nivel global, la principal interrogante es si la multipolaridad es un factor que contribuye o no a la estabilidad mundial. Es decir, si facilita la ausencia de conflictos, en especial armados, entre los Estados.

Desde nuestra perspectiva, el multipolarismo incrementa la estabilidad mundial y permite acercarse al anhelo de paz. La existencia de una serie de polos de poder, relativamente equivalentes, impide que una sola potencia tenga la capacidad de imponerse a las otras. En términos de Bull, la estabilidad estaría dada por la constatación de un equilibrio de poder complejo.

Ahora bien, hay quienes como K. N. Waltz, que consideran que los sistemas

bipolares son más estables porque reducen la complejidad al facilitar los acuerdos entre los polos de poder. Sin embargo, dichos análisis, parecieran no tener en cuenta los efectos del fenómeno contemporáneo de la globalización. En efecto, en la actualidad, debemos considerar que la globalización –principalmente en su faceta económica y comercial- ha llegado a generar tal nivel de interdependencia entre los Estados, que los costos de la guerra y el conflicto son cada vez mayores, generando una verdadera cadena de incentivos para el mantenimiento de la paz. Esta visión ha sido sustentada por los académicos Robert Keohane y Joseph J. Nye en su obra *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”*, donde los teóricos desarrollaron la noción de interdependencia compleja. Con dicho término los autores se refirieron “a la compleja red de conexiones transnacionales existentes entre los Estados” y observaron “que mientras más consolidada esta la interdependencia económica, mayores son las posibilidades de cooperación entre los Estados, en un contexto de bajo umbral en el uso de la fuerza militar” (Griffiths, 2009).

Es esta interdependencia y la cadena de incentivos que genera la que permite explicar que en la última reunión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Rusia haya sido el invitado especial y que Europa Occidental -y también Estados Unidos- hayan expresado su disposición a construir en forma colaborativa con los rusos el ansiado “escudo antimisiles aéreo”. El hecho no es menor. Dejando atrás los resquemores militares -resabios de la época en que rivalizaba con el Pacto de Varsovia- hoy la OTAN no concibe llevar a cabo un proyecto de esta naturaleza sin el consentimiento y participación de Rusia. Y esta estrecha cooperación entre Occidente y Rusia no se explica simplemente por un avance en el pensamiento civilizatorio. Entre otras cosas, actualmente la Unión Europea es tremendamente dependiente de los envíos de gas rusos –que se estiman en un 25% del total consumido por la comunidad de países- de modo que considerar a Rusia como un aliado no es sólo deseable, sino que un imperativo para varios países de occidente.

La interdependencia es aún más notoria en el campo de las finanzas internacionales. Según la CEPAL (2005), el alto déficit y desequilibrios en las cuentas corrientes de algunas economías –como la de Estados Unidos- se sostiene gracias al superávit de aquellas más competitivas, en particular la de países asiáticos y exportadores de petróleo. Estos países,

que en general gozan de altos precios en sus productos básicos, mantienen grandes superávits en cuenta corriente –principalmente China y Japón- lo que genera una gran liquidez mundial, que se destina mayoritariamente a activos en dólares que permiten financiar los desequilibrios de la cuenta corriente norteamericana. Este hecho es particularmente relevante cuando, por ejemplo, en 2005, el saldo negativo de la cuenta corriente de Estados Unidos “arrojó un resultado negativo de más de 800.000 millones de dólares”. (CEPAL, 2005; 31-32). Al día de hoy, China es el segundo tenedor de deuda pública de Estados Unidos, sólo superado recientemente por la propia Reserva Federal norteamericana (Europapress.es, 2011).

El ejemplo anterior nos permite comprender lo estratégico que es para Estados Unidos mantener una relación cordial y respetuosa con China, a pesar de encontrarse en las antípodas del gigante asiático en materia cultural y de valores. Puestos en una hipótesis de conflicto, para Estados Unidos sería muy difícil enfrentarse a China, no tanto por una cuestión de peso militar –materia en que es aún ampliamente superior-, sino que simplemente porque la supervivencia de su propia economía se encuentra íntimamente ligada al bienestar de la economía asiática.

En consecuencia y siguiendo este razonamiento, es dable pensar que mientras más polos de poder existan –sean estos gubernamentales, económicos, financieros, culturales, etc.- y mayores sean los niveles de interdependencia, mayores son las posibilidades de que el sistema en su conjunto se mantenga estable.

VI. EFECTOS DEL ORDEN MULTIPOLAR DE PODER EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BRASIL

Visto lo anterior, ¿Qué consecuencias tiene para América Latina y en particular para su primera potencia regional el actual sistema de distribución de poder? ¿En el actual escenario ha mejorado la posición global de Brasil?

En primer lugar, es necesario asumir, que hasta la fecha América Latina no ha sido considerada un actor relevante del orden multipolar de poder. Si bien Brasil es catalogado como una potencia emergente, su poder en la esfera global es aún incipiente. Los polos reconocidos de poder son los Estados Unidos, China, la Unión Europea, Rusia e India. Si hubiese que agregar otros países sería aquellos que tienen potencial militar relevante, como es el caso de Irán, nación que se piensa podría desarrollar a mediano plazo armas de destrucción masivas.

América Latina es un subcontinente que aún se encuentra bajo el radio de influencia geopolítica y económica de las grandes potencias. La mayoría de sus economías son dependientes de las exportaciones a Estados Unidos, Asia y Europa. En materia militar no es un jugador de primer orden y en el campo tecnológico existe escasa producción propia. Por otro lado, la región carece de instituciones supranacionales consolidadas. Experiencias como el MERCOSUR han tenido una función básicamente económica-comercial y organismos como UNASUR se encuentran aún en etapa de desarrollo. Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) no podría considerarse como genuinamente regional dada la participación crucial en dicho organismo de los Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar de ser esta la realidad aún preponderante, durante los últimos años el creciente esquema multipolar de poder ha posibilitado un mejor desempeño en la arena internacional de las principales naciones latinoamericanas. En particular de Brasil, cuyo caso pasamos a analizar.

El orden multipolar y de equilibrio de poder ha permitido que vuelvan a adquirir relevancia las instituciones que regulan el sistema internacional, asunto tremendamente clave para la región (vale recordar aquí, que el funcionamiento de las instituciones y la diplomacia eran una de las funciones que Bull destacaba de los esquemas de equilibrio de poder). Para América Latina las instituciones internacionales, en especial los foros multilaterales, son claves en su diseño de política exterior, ya que por esta vía compensa su reducido peso económico y militar.

Los países del subcontinente, especialmente Brasil, han sabido captar este hecho con extraordinaria habilidad. Brasil, especialmente en el campo económico, ha detectado que a través de una participación activa en los foros internacionales puede aumentar su peso específico. Esta estrategia quedó de manifiesto en 2003, en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio. En dicha oportunidad, a propósito de la oposición de las potencias emergentes a la última oferta del bloque de Estados desarrollados –principalmente Estados Unidos y la Unión Europea que defendían el esquema de subvenciones agrarias- Brasil y China presionaron por la creación del llamado G-20. Este foro reúne actualmente a las grandes potencias y a las principales economías emergentes para debatir los destinos de la economía y finanzas mundiales.

Pero la estrategia brasileña fue aún más allá del G-20. El mismo año 2003, junto a India y Sudáfrica, Brasil articuló la alianza trilateral IBSA con el expreso propósito de conseguir un reparto más equitativo de los beneficios de la globalización. Al respecto, la cláusula 13° de la Declaración de Brasilia es clara al señalar que:

While welcoming the expansion of economic growth, employment, and social development, and the accompanying rise in standards of living, in several developing countries as a result of freer movements of trade, capital, and technology, the Foreign Ministers of Brazil, India and South Africa expressed their concern that large parts of the world have not benefited from globalization. They agreed that globalization must become a positive force for change for all peoples, and must benefit the largest number of countries. In this context, they affirmed their commitment to pursuing policies, programs and initiatives in different international forums, to make the diverse processes of globalization inclusive, integrative, humane, and equitable (IBSA, 2003).

La articulación de iniciativas como el G-20 y el IBSA difícilmente tendrían la misma fuerza en un sistema internacional dominado por un solo actor. Foros como el G-20 es probable que nunca hubiesen visto la luz a principios de los 90's. En dicha época, los reclamos de Brasil, China e India a la imposición de los acuerdos de Doha, probablemente habrían caído en saco roto.

VII. EFECTOS DEL ORDEN MULTIPOLAR EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Ahora bien, hemos señalado que Estados Unidos ha perdido hegemonía en el actual esquema multipolar de poder. Sin embargo, este hecho ¿Ha tenido alguna consecuencia en su relación con América Latina? La respuesta a esta pregunta requiere tener en cuenta, en términos muy generales, algunos datos clave de esta relación durante el siglo XX.

Desde mi punto de vista, para comprender la tradicional relación entre Estados Unidos y la región, es clave considerar la alta valoración norteamericana del modelo de democracia liberal y economía de mercado. Los principios basales de ambos modelos, han marcado las relaciones entre ambas partes.

Restringiendo nuestro análisis al ámbito económico, cabe señalar, que la defensa norteamericana del modelo de libre mercado durante la mayor parte del siglo XX, tuvo evidentes repercusiones sobre América Latina. Por ejemplo, cuando en la década del 50' la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desarrolló su pensamiento crítico basado en la relación centro-periferia, Washington previó que una amenaza para el sistema económico liberal -instalado desde los tiempos de Bretton Woods- podría incubarse en la región. Esto llevó a que el modelo proteccionista y de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) adoptado soberanamente por los países de la región, fuera ampliamente criticado por los Estados Unidos, los países europeos y por organismos como el Fondo Monetario Internacional. El argumento era que el nuevo modelo fomentaba la discriminación en el comercio y obstaculizaba el librecambio. Sin embargo, esta argumentación parece contradecirse con las políticas de protección a la industria nacional aplicadas por los países centrales a lo largo de la década de 1930, las cuales se agudizarían en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Durante esta época, además de desarrollar el sector industrial y de servicios, estos países reforzaron la producción de materias primas, deteriorando los términos de intercambio y generando un evidente perjuicio a los países subdesarrollados agroexportadores (Romano, 2005).

Pero más allá del intento en las décadas del 50' y 60' de implantar el llamado “modelo cepalino”, lo cierto es que tradicionalmente las economías latinoamericanas han debido alinearse a los cánones económicos vigentes en los países desarrollados y en particular en Estados Unidos. En parte, la imperiosa necesidad de desarrollo y superación de la pobreza, no han dejado más alternativa. Esta alineación ha significado, en lo medular, asumir el rol de economías exportadoras de productos básicos y materias primas. Así por ejemplo, Brasil -país que representa un tercio del producto interno bruto del subcontinente- durante la primera mitad del siglo XX adoptó una política de tal “complementariedad económica” con Estados Unidos, que sus ventas llegaron a depender entre un 60% y 70% de las exportaciones de café, y en igual proporción, del mercado norteamericano (Moniz Bandeira, 2003).

En algunos casos la “necesidad de complementación” ha ido aún más allá, significando la adaptación completa de los modelos económicos. Fue el caso de Chile en los 70's y de Argentina a principios de la década del 90', época en que Carlos Menem decidió transitar de una economía corporativista hacia una neoliberal. En el caso argentino, la entidad de las reformas significaron la privatización de buena parte de las empresas del Estado, la flexibilización del mercado laboral, la disminución del tamaño del aparato estatal y una rebaja de los aranceles de 115% a 35% entre 1989 y 1991. Todo lo anterior, en el marco de una política de relaciones con Estados Unidos calificadas como “carnales” por Guido Di Tella, el Ministro de Relaciones Exteriores argentino de aquella época.

No obstante, en la actualidad, la situación se presenta algo diferente. A pesar de la influencia política y económica que aún mantiene Estados Unidos sobre la región, una serie de elementos han disminuido su capacidad de influir sobre las economías latinoamericanas.

En primer lugar, como vimos anteriormente, la posición de Estados Unidos en la economía global se ha debilitado gradualmente y ya no es la misma de hace veinte años. Las economías asiáticas, en particular China, amenazan con desplazar a Estados Unidos del sitio de primera potencia económica del mundo. Estos fenómenos han llevado a que Estados Unidos tenga menos autoridad para dirigir los destinos económicos de la región,

cuya mayor expresión fue el rechazo en 2005 de los países sudamericanos al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En segundo término, el distanciamiento de Estados Unidos de América Latina se ha visto incrementado desde el momento que la primera potencia mundial vuelca sus intereses geopolíticos en Medio Oriente. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Norteamérica reenfocó su política exterior hacia la batalla contra el terrorismo mundial, estrategia que le llevó a intervenir militarmente Irak y Afganistán. El desgaste de dichas operaciones no sólo desestabilizó las finanzas del país más poderoso del mundo, sino que además impidió que durante la última década prestara atención a zonas geopolíticas que tradicionalmente han estado bajo su influencia. Este escenario ha permitido fortalecer el liderazgo de las potencias regionales, en particular, de Venezuela y Brasil.

En tercer lugar, el fenómeno del distanciamiento de los Estados Unidos, se ha visto reforzado por las relaciones privilegiadas que América Latina ha ido forjado con las principales potencias emergentes del orbe. La relación más importante es con China, país que ha encontrado en Brasil, Argentina y también Chile, su principal fuente de abastecimiento de productos básicos, en especial alimentos. En el caso de Brasil, el voraz dinamismo de la mayor economía asiática -que crece a un orden de 9 a 10% anual- ha llevado a que después de 50 años, éste país haya reemplazado a Estados Unidos como su principal socio comercial. Brasil se ha logrado posicionar como la fuente clave de recursos minerales, petróleo y soya del mercado Chino, lo que ha llevado a que durante la última década el comercio entre China y Brasil se dispare desde apenas US\$2.300 millones en 2000 a US\$36.100 millones en 2009 (The Wall Street Journal en Estrategia & Negocios, 2010).

Por otra parte, los lazos de confianza que Brasil ha desarrollado con potencias emergentes como Irán y Turquía le han permitido participar de los grandes debates mundiales. Un ejemplo de ello es la mediación que entabló Brasil entre el programa nuclear iraní y las potencias de occidente. Buscando una solución negociada al conflicto, en mayo de 2010, Brasil alcanzó un acuerdo nuclear que establecía que Irán entregaría 1.200

kilogramos de su uranio débilmente enriquecido al 3,5% a Turquía, donde quedarían depositados bajo vigilancia iraní y turca. Luego, el acuerdo contemplaba que en el plazo de un año Irán recibiría 120 kilos de uranio enriquecido al 20% procedente de Rusia y Francia para emplear en su programa nuclear civil (El Mundo.es, 2010). La estrategia permitía que Irán se insertara en los sistemas de intercambio que aprueba la Organización internacional de Energía Atómica (OIEA), principal objetivo de Occidente. A pesar que el acuerdo finalmente no dio resultado y que el programa nuclear iraní ha sido sancionado por Naciones Unidas, el protagonismo que adquirió Brasil en un tema de primer orden para las potencias mundiales es algo inédito en la historia de la región.

Otro país de América Latina que ha logrado integrarse con éxito dentro del círculo de las potencias emergentes es Venezuela. Este país, a través de la llamada “diplomacia petrolera”, ha fortalecido su liderazgo en América Latina y asumido un rol global relevante en alianza con potencias como Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un foro de incidencia mundial (Serbin, 2009). Y en el caso de Rusia, la cooperación ha trascendido a los hidrocarburos. En julio de 2009, ambas naciones firmaron acuerdos de cooperación que abarcan desde aspectos financieros y de comercio, hasta cooperación energética –incluida la atómica- y técnico militar (Caracol Tv.com, 2009).

Los casos comentados son probablemente los más importantes, pero podríamos agregar muchos más. Por ejemplo, Argentina posee una serie de acuerdos de cooperación con India –cuarta potencia económica mundial-, entre los que destaca uno de cooperación nuclear civil. Por su parte, Ecuador posee acuerdos de cooperación científicos y agrícolas con China y ha potenciado sus acuerdos comerciales con Turquía. Y, como ya señaláramos, Brasil lleva a cabo una intensa cooperación comercial con India y Sudáfrica en el marco del foro trilateral IBSA.

VIII. CONCLUSIONES

Primero: Durante los últimos años, el progresivo debilitamiento económico de Estados Unidos sumado al fenómeno de las potencias emergentes, ha devenido en una transición desde un orden internacional unipolar a uno de tipo multipolar.

Segundo: Desde nuestra perspectiva, el *multipolarismo* –sistema constituido por una serie de polos de poder, relativamente equivalentes, que impiden que una sola potencia tenga la capacidad de imponerse a las otras- ha significado un mayor equilibrio del poder, incrementando la estabilidad global.

Tercero: La estabilidad mundial se ha visto fortalecida por los efectos de la globalización. Las múltiples conexiones transnacionales entre los Estados, especialmente en el ámbito económico, han generado un nivel de interdependencia que ha elevado los costos de la guerra y el conflicto.

Cuarto: América Latina no ha estado al margen de este proceso. El nuevo esquema multipolar de poder ha posibilitado un mejor desempeño en la arena internacional de las principales naciones latinoamericanas, en particular de Brasil.

Quinto: En efecto, el mayor equilibrio del poder ha permitido que vuelvan a adquirir relevancia las instituciones que regulan el sistema internacional, destacando los foros multilaterales. Mediante una activa participación en estas instancias, Brasil ha logrado aumentar notablemente su peso específico y encumbrarse como una potencia emergente global.

Sexto: Por otra parte, el nuevo mundo multipolar ha llevado a que las tradicionales relaciones de dependencia de América Latina hacia Estados Unidos hayan paulatinamente comenzado a cambiar. En este proceso han influido el progresivo debilitamiento económico estadounidense, la concentración de las prioridades de política exterior norteamericana en

Medio Oriente y las relaciones privilegiadas que diversas naciones latinoamericanas han ido forjando con las principales potencias emergentes del globo.

Séptimo: A modo de conclusión final, pareciera ser un hecho, que el mayor grado de dispersión del poder global ha otorgado una mayor independencia política y económica a los países de la región. Este factor podría ser clave, para que después de siglos de continua dependencia, la región pueda consensuar un proyecto de desarrollo político, económico y social de características preeminentemente latinoamericanas.

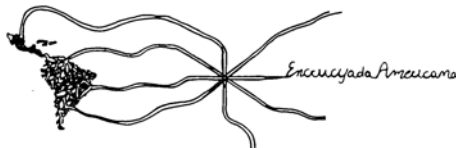
BIBLIOGRAFÍA

- Barbé, Esther (1987) “El equilibrio del poder en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Afers Internacionals*, 11.
- ----- (1995) “Relaciones Internacionales”. Madrid: Editorial Tecnos.
- BBC Mundo.com (2010) “La guerra en Irak fue ilegal”. Extraído el 11 de Diciembre de 2010 desde http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3661000/3661148.stm.
- Bull, Hedley (1977) “La Sociedad Anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial”. Madrid: Editorial Catarata.
- CaracolTV.com (2009) “Venezuela y Rusia sellan pacto de cooperación militar”. Extraído el 11 de Diciembre de 2010 desde http://www.caracoltv.com/noticias/mundo/articulo_147215-venezuela-y-rusia-sellan-pacto-de-cooperacion-militar.
- CEPAL (2005) “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006”. Santiago de Chile.
- El Mundo.es (2010) “Irán, Brasil y Turquía alcanzan un acuerdo nuclear”. Extraído el 11 de Diciembre de 2010 desde <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/05/17/internacional/1274075874.html>.
- El País.com (2010) “China supera a Japón como Segunda Economía Mundial en el Segundo Trimestre”. Extraído el 11 de Diciembre de 2010 desde

http://www.elpais.com/art/articulo/economia/China/supera/Japon/segunda/economia/mundial/segundo/trimestre/elpepueco/20100816elpepueco_1/Tes.

- Europapress.es (2011) “La Reserva Federal se convierte en el mayor acreedor de Estados Unidos”. Extraído el 24 de Marzo de 2011 desde <http://www.europapress.es/economia/noticia-reserva-federal-convierte-mayor-acreedor-estados-unidos-20110202165610.html>.
- Griffiths, John (2009) “Chile y los Desafíos Globales de Seguridad”. *UNISCI Discussion Papers, N° 21 (Octubre/2009)*. ISSN 1696-2206.
- Haass, Richard. Vol. VIII, 3 (2008) “La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos”. *Foreign Affairs Latinoamérica*.
- IBSA (2003) “Declaración de Brasilia” Extraído el 11 de Diciembre de 2010 desde http://ibsa.nic.in/brasil_declaration.htm.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2003) “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. *Nueva Sociedad*, 186, Julio-Agosto.
- Moure, Leire (2009) “La Teoría de la Política Internacional Treinta Años Después”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 17.
- Público.es (2010) “La Economía China podría superar a la de EE.UU. en dos años, según un informe”. Extraído el 11 de Diciembre de 2010 desde <http://www.publico.es/agencias/efe/346045/la-economia-china-podria-superar-a-la-de-ee-uu-en-dos-anos-segun-un-informe>
- Romano, Silvina María (2005) “La integración económica latinoamericana y las relaciones político-económicas con Estados Unidos (1960-1973)”. Antecedentes del ALCA y el MERCOSUR. *Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional, CLACSO*.
- Serbin, Andrés (2009) “América del Sur en mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”. *Nueva Sociedad*, 219, Enero-Febrero.
- The Wall Street Journal (2010) “Cumbre Brasil-China; los BRIC se ponen en acción”. Extraído de “Estrategia & Negocios” el 11 de Diciembre de 2010 desde www.estrategiaynegocios.net/mundo/Default.aspx?option=9392.
- Truscott, Peter (2005) “Vladimir Putin. Líder de la Nueva Rusia”. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

- Zakaria, Fareed (2009) “*El Mundo después de USA*”. Madrid: Editorial Espasa Calpe.



Revista Encrucijada Americana. Año 4. N° 1. Otoño-Invierno 2010.
Universidad Alberto Hurtado
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Cienfuegos 46 “A”, 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.
Email: america@uahurtado.cl