

Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas

Leadership and regionalisms in Latin American international relations

Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján*

Cómo citar este artículo: Caetano, Gerardo *et al.* «Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181

Resumen: A partir de las respuestas a un cuestionario de más de medio centenar de académicos latinoamericanos, este trabajo analiza las características del contexto mundial y regional latinoamericano, presentando algunas de sus potenciales líneas de desarrollo para la próxima década. Para ello, en ambos niveles, se toman en cuenta el número de polos del sistema y la lógica de cooperación y competencia imperante en las relaciones entre los países; se analiza el significado de la idea de *región* en la definición de política exterior de los distintos países; y se exponen las causas de la pérdida de liderazgo de Brasil y el papel posible de México en la región.

Palabras clave: académicos latinoamericanos, liderazgo regional, Brasil, México, políticas exteriores latinoamericanas, perspectiva

Abstract: Taking the answers of over fifty Latin American scholars to a survey as its foundation, this paper analyses the features of the global and Latin American context and presents some of the potential areas for its development over the coming decade. To do this, the number of poles in the system is considered along with the logics of cooperation and competition that predominate in the relations between countries. In addition, an analysis is made of how different countries define a "region" in their foreign policy, and the reasons behind Brazil losing its leadership position and Mexico's potential role in the region are set out.

Key words: Latin American academics, regional leadership, Brazil, Mexico, Latin American foreign policies, prospect

* **Gerardo Caetano**, profesor titular, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) (gerardo.caetano@cienciassociales.edu.uy); **Camilo López Burian**, profesor adjunto, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) (camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy); **Carlos Luján**, profesor agregado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) (carlos.lujan@cienciassociales.edu.uy).

El presente artículo estudia las características del contexto mundial y regional latinoamericano contemporáneo y presenta algunas de sus potenciales líneas de desarrollo para la próxima década. Tanto en lo referente al nivel global como al regional, se consideran el número de polos del sistema y la lógica de cooperación y competencia imperante en las relaciones entre los países. Se analiza el alcance asignado al término *región* a la hora de definir el ámbito de la política exterior de los distintos países y se desarrollan las causas de la pérdida potencial de liderazgo de Brasil en la región, así como el papel que puede llegar a jugar México en la misma. En concreto, la pregunta de investigación a la que intenta dar respuesta este artículo se refiere al futuro de la región y tiene dos dimensiones complementarias: por un lado, la que responde a cómo se dará la interacción regional en la próxima década, qué contexto mundial la limitará o acotará y qué lógicas son las que predominarán en ambos ámbitos, sea de competencia o de cooperación pura o una mezcla de cooperación y competencia interestatal; por otro, la que adelanta algunos aspectos para reflexionar sobre cómo dichos escenarios –construidos por los académicos de la región– impactan en los tomadores de decisiones de sus países respectivos, y por qué no en los de la región como un todo.

La propuesta de este análisis se ha realizado a partir de las opiniones de más de medio centenar de académicos latinoamericanos expertos en relaciones internacionales y política exterior de la región, las cuales fueron relevadas a través de la aplicación de la técnica de prospectiva del llamado «método Delphi» que se explicará a continuación.

La prospectiva de las relaciones internacionales en tiempos de incertidumbre

Más allá de su relativa dispersión o de la contundencia de rumbo que se perfila en cada caso, el registro de las tendencias que se han observado que prevalecen entre los académicos al reflexionar sobre temas capitales como el liderazgo mundial y regional, sus dinámicas asociadas en términos del predominio de lógicas de competencia o de cooperación, o el alcance dado al concepto de *región* en la consideración de las políticas exteriores de los gobiernos latinoamericanos, entre otros factores, no solo ha permitido reconocer una «hoja de ruta» más precisa de convergencias y divergencias en el campo de los estudios de relaciones internacionales. Tal vez lo que más ha motivado es el reconocimiento de la exigencia mayor de la prospectiva como ejercicio inte-

lectual ineludible para apuntalar una visión consistente del escenario global y regional más actual. Suele señalarse que el acento y el interés en la perspectiva declinan entre los académicos en relaciones internacionales en tiempos de fuerte incertidumbre como los actuales. Cuando las previsiones más aceptadas respecto a acontecimientos o procesos son tan a menudo desmentidas o el vértigo de la revolución científico-técnica puede poner en cuestión –en términos radicales– el curso más probable de tendencias más o menos establecidas, resulta plausible una actitud de cautela en la reflexión sobre lo venidero. Pero también hay quienes, por el contrario, advierten que este tipo de coyunturas signadas por la transformación acelerada y por la «cultura de lo instantáneo» (Ignatieff, 1992) son las que más deberían exigir la atención analítica por la reflexión acerca de los «futuros posibles» o «futuribles»¹.

En este artículo, ante las diferencias que se detectaron entre los académicos consultados sobre cuáles serían los polos del sistema internacional y de la región, se llega a reafirmar la existencia de una fuerte incertidumbre sobre el futuro del sistema internacional y del subsistema regional, puesto que, sobre una de las principales variables que

los caracterizan y sobre los valores que asumen, existen evaluaciones muy dispares: el número de polos y quiénes son los mismos, tanto en uno como otro de los niveles considerados. Esta incertidumbre diagnosticada, en lugar de invalidar una perspectiva prospectiva, la hace más necesaria que nunca. Posiblemente el devenir de la región y del mundo no es lineal. A pesar de que los años de estabilidad de la Guerra Fría con su bipolaridad parecían proponer un escenario incambiable, para sorpresa de muchos este fue rápidamente sustituido por la unipolaridad de la «Pax Americana». Estos años ocultaron la complejidad de un sistema internacional que históricamente siempre la tuvo y que hoy reemerge poniendo en cuestión los más importantes marcos teóricos de las Relaciones Internacionales en uso, como es actualmente la tradición racionalista, que surge del acercamiento de las visiones sistémicas de la década de 1990: el neorrealismo y el neoinstitucionalismo liberal (Del Arenal y Sanahuja, 2015).

Como ha señalado con sumo acierto Daniel Innerarity en *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política*, no corren tiempos muy propicios para pensar el futuro, esa dimensión temporal que tiene muchos enemigos –confesos o no, conscientes o no– en las sociedades contemporáneas.

1. Véase en este sentido: <https://www.futuribles.com>

Finalmente, el análisis aquí propuesto asigna una importancia central a las comunidades epistémicas (Adler y Haas, 1992) y de práctica (Adler, 2008)² como forma de observar los futuros posibles que las mismas vislumbran. Como ha señalado con sumo acierto Daniel Innerarity (2009) en su libro *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política*, no corren tiempos muy propicios para pensar el futuro, esa dimensión temporal que tiene muchos enemigos –confesos o no, conscientes o no– en las sociedades contemporáneas. Dice el autor en uno de los pasajes de su libro: «La crítica del uso que las sociedades hacen del tiempo futuro es una clave para desarrollar una teoría crítica de la sociedad. Toda teoría de la sociedad debe ser hoy una teoría del tiempo y especialmente del empleo que hacemos del futuro. Y es que la crisis de la política tiene mucho que ver con una crisis del futuro y de su creciente ilegibilidad. La lógica de lo urgente desestructura nuestra relación con el tiempo, subordinando siempre al momento presente» (ibídem: 29). En efecto, una dimensión importante de la crisis actual de la política –tanto a nivel nacional como internacional– puede razonablemente vincularse con una crisis de futuro, entendida como la restricción conceptual o la resistencia lisa y llana a pensar en términos estratégicos, a reflexionar con «mirada larga». En esta cultura de lo instantáneo, el cortoplacismo y la imposición de las urgencias parece ganar la batalla, con el consiguiente imperio de un «presente continuo» devenido en nueva temporalidad hegemónica.

Sin embargo, como parece demostrar este muestreo sobre opiniones de académicos latinoamericanos en torno a temas claves del futuro de las relaciones internacionales y regionales en el próximo decenio, la necesidad del retorno de una «política del futuro» constituye una demanda en verdad imperativa para sustentar una forma viable de gobernanza internacional en los tiempos de la globalización contemporánea. Esto se confirma de manera clara cuando se advierte el significado profundo de las diferentes opciones que se asumen en torno a temas como los liderazgos (global y regional) o el concepto otorgado a la noción de región. Estos diferentes perfiles o apuestas prospectivas, así como sus modalidades conexas de comportamiento competitivo o cooperativo, tienen evidentes implicaciones en términos de política exterior o de estrategia de inserción internacional. En esa dirección, el ejercicio prospectivo tiende a configurar una exigencia en verdad ineludible para afirmar una mejor calidad tanto de las políticas como de los estudios académicos en el campo de las relaciones internacionales. Empero, como se señala-

2. Por no remitir a todas las otras corrientes reflectivistas más cercanas al posmodernismo preocupadas por el poder, pero con diferencias epistemológicas, ontológicas y metodológicas muy fuertes con lo que es la base de reflexión del presente artículo.

ba antes, constituye un valor escaso en la actualidad. Hasta podría fundamentarse la hipótesis de una ausencia (al menos relativa) de pensamiento estratégico en el diseño de las estrategias internacionales y regionalistas en el continente.

En un artículo que publicó en la revista *Nueva Sociedad* a finales de 2009, Luis Maira ensayaba algunas claves de análisis en torno a la situación actual de los procesos nacionales y regionales en América del Sur. Para ello proponía un cúmulo de preguntas e hipótesis que se hicieran cargo —más allá de las entonces todavía vigentes fortalezas coyunturales de la región— del peso de las exigencias de una coyuntura signada por la magnitud de una crisis internacional todavía en curso incierto. En su texto, que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de «¿Cómo afectará la crisis a la integración regional?», este autor terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la «evaluación insuficiente» y por la «limitada comprensión» que —a su juicio— las élites intelectuales y gobernantes suramericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global de 2008. De manera especial, en su análisis enfatizaba «la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región» (Maira, 2009: 156).

En el actual contexto de modificación del poder económico mundial, un foco ineludible de convergencia analítica radica en los itinerarios de China en el mundo contemporáneo. Su estudio nos ayuda a calificar nuestro pensamiento sobre la prospectiva y sus aportes reales en el campo de las relaciones internacionales; aunque aquella, por cierto, no es el pronóstico ni mucho menos la adivinación, ni la simple proyección de tendencias. Por lo general, esta última opción tiene de manera creciente la exigencia de prevenir lo que realmente pasará, de no omitir o subvalorizar el factor constitutivo del nuevo escenario internacional: la inflexión, el cambio, los episodios disruptivos que alteran proyecciones desde lo no previsible, los llamados «cisnes negros». Quien proyectaba tendencias desde los años setenta del siglo xx hacia los siguientes 50 años con seguridad no estaba en condiciones de anticipar, al menos en su magnitud, el crecimiento exponencial de China, base sustantiva de lo que hoy significa ese país en el mundo.

Cabe subrayar que, en la actualidad, resulta más difícil y exige una ponderación más refinada la elaboración de un diagnóstico y de un posicionamiento estratégico como plataforma de un análisis prospectivo serio. También resultan más exigentes las operaciones analíticas para la elección de las variables estratégicas, el discernimiento de hipótesis y escenarios de futuro, e incluso la identificación del prospecto al que se apuesta. En suma, en contextos como los actuales, una decisión en materia internacional en este marco de cambio permanente, si no tiene un buen nivel de ejercicio prospectivo y de exploración de *futuribles*, no puede llegar a ser consistente. La prospectiva nos permite mejorar nuestra aproximación cognitiva a la realidad del presente. Nos permite desplegar los espacios de disponibilidad analítica para registrar la inflexión inesperada en un tiempo

de cambios. Al mismo tiempo, nos habilita un tipo de reflexión más idóneo para administrar mejor los desafíos de futuros inciertos; si es siempre útil, lo es particularmente cuando la incertidumbre se entroniza en la coyuntura.

Los datos: la mirada de los académicos y la política exterior de la región

Para el desarrollo de este trabajo³, se recurrió a la opinión de académicos en relaciones internacionales y política exterior de los principales países latinoamericanos. De esta manera, se diseñó un formulario que incluyó preguntas generales dirigidas a todos los entrevistados en relación con la región y el mundo, así como también una serie de preguntas específicas sobre el país de especialización de los entrevistados. La selección de los académicos generó una muestra representativa del universo académico de los principales países de la región y se realizó a partir de un muestreo finalístico (no probabilístico discrecional), basado en criterios sustantivos de relevancia académica, a los efectos de garantizar la diversidad de posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas de los entrevistados. El fundamento de este criterio elegido fue el interés de captar las opiniones de investigadores cuya producción ha sido influyente en la región, en su país o en su área temática de investigación desde muy diversos ámbitos. La búsqueda, pues, de relaciones entre las principales variables formuladas en el estudio y la no pretensión de generalización de resultados estadísticos llevó a la no utilización de un método aleatorio en la determinación de los académicos a encuestar. En concreto, para seleccionarlos, se realizó un mapeo de los referentes de cada país de interés, fuera en relaciones internacionales, en la política exterior del caso referido o con particular conocimiento en las dimensiones de análisis centrales del trabajo propuesto. Los académicos son, en todos los casos, docentes e investigadores de universidades o *think tanks* prestigiosos de la región, e integran en muchos casos el sistema de investigadores de sus respectivos países. Se enviaron 61 consultas y la tasa de respuesta fue del 84%. La distribución por país de las 51 respuestas recibidas puede verse en la siguiente tabla (tabla 1)⁴.

3. El relevamiento fue realizado en el mes de mayo de 2017.

4. Venezuela fue el único país que se quiso evaluar pero para el que no se consiguieron respuestas, seguramente debido a la difícil situación que atraviesa dicho país y que afecta a los investigadores al igual que a todos sus ciudadanos.

Tabla 1. Distribución de académicos consultados por país

País	Nº académicos
Argentina*	15
Brasil	16
Chile	3
Colombia	5
México	2
Paraguay	2
Perú	2
Uruguay	6
Total	51

* Nota: uno de los académicos de Argentina respondió también sobre Brasil, dado que es un referente de los estudios sobre dicho país.
Fuente: Elaboración propia.

Se consultó a los académicos en clave prospectiva, con un horizonte a 10 años, sobre las posibles estructuras de liderazgo global y regional, así como sus dinámicas asociadas, en términos de las lógicas de competencia y cooperación predominantes. Además, se les pidió que identificasen cuál era la definición territorial de la dimensión regional de la política exterior que su país poseía en el presente.

La mirada de los académicos sobre la estructura del sistema mundial y de la región en el próximo decenio

En el presente apartado se analizan las opiniones de los académicos respecto a las principales características del sistema mundial y regional en dos dimensiones analíticas fundamentales: a) el número de polos existentes y b) el tipo de dinámica de cooperación y/o competencias que se dará entre los países en el mundo y en la región. Respecto al concepto de cooperación entre estados –como una construcción social, política, económica e histórica– se toman como base los trabajos de Robert Axelrod *La evolución de la cooperación* (1996 [1986]), y sus posteriores desarrollos presentados en *La complejidad de la cooperación* (2004 [1997]). En este mismo sentido, Andrew Moravcsik (1997) nos alerta teóricamente sobre la importancia de las preferencias y la dinámica política de su construcción. Como señala Grasa (2015: 116), en referencia a los aportes de este autor, «En síntesis, lo que explica directamente la forma, la sustancia y la profundidad de la cooperación entre Estados es precisamente la naturaleza de

las pautas de preferencia de los Estados. O en otros términos, lo que determina en grado máximo la conducta de los Estados es precisamente aquello que los Estados quieren o buscan». Desde la escuela constructivista, Alexander Wendt (1999: 257) apunta que los grados de cooperación responden a tres tipos de cultura de la anarquía: la hobbesiana, la lockeana y la kantiana. La primera se centra en una dinámica de competencia, la segunda en un equilibrio entre competencia y cooperación y la tercera en la cooperación pura.

En referencia al tema de los liderazgos, la base para nuestra conceptualización se coge de los desarrollos realizados por Ronald Heifetz, presentados inicialmente en su libro *Lidership Without Easy Answers* (1994) y complementados en sus trabajos posteriores (Heifetz *et al.*, 2009 y Heifetz y Linsky, 2017). En dichos trabajos se despliega la idea de cómo liderar procesos sin autoridad formal y cómo dicho liderazgo se basa en la capacidad de distinguir problemas técnicos de desafíos adaptativos más que en dar meras soluciones técnicas a los mismos (Heifetz *et al.*, 2009: 19). O sea, dicho en otras palabras, liderar, sea a personas o países, es una construcción política más que una búsqueda de soluciones por parte de expertos o burocracias especializadas.

Tabla 2. Opinión de los académicos sobre los polos del sistema mundial en los próximos 10 años según nivel esperado de cooperación y competencia

Polos del sistema internacional	Cooperación y competencia*	Competencia	No contesta	Total
Unipolar (Estados Unidos o China)	10	3	2	15
Bipolar (Estados Unidos y China)	1	6	1	8
Multipolar o apolar	11	10	7	28
Total	22	19	10	51

* Incluye a dos académicos que vieron en la moderada cooperación la lógica predominante del sistema internacional.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas conceptualizaciones, a continuación se analiza la valoración que surge de las respuestas sobre cuáles serán los principales países líderes en el mundo y en la región en los próximos 10 años. Adicionalmente, se recabó la mirada de los académicos sobre si habría una fuerte o moderada competencia entre los polos del sistema, si predominaría la cooperación o la dinámica principal sería de equilibrio entre la cooperación y la competencia, con grados diversos de

colaboración y conflicto en las relaciones entre los estados, ya sea en el escenario mundial como en el regional.

La tabla 2 muestra la opinión de los académicos sobre cuáles serán los polos del sistema en los próximos 10 años. La mayoría absoluta de los mismos visualiza un sistema multipolar o apolar⁵; casi uno de cada tres ve la continuidad de la hegemonía de Estados Unidos o su sustitución por parte de China como lo más probable, mientras que solo uno de cada siete ve un mundo bipolar como el escenario más factible.

Respecto al grado de competencia y cooperación que tendrá el mundo dentro de 10 años, como puede observarse en la tabla 2, los académicos delinear dos escenarios muy distintos. En el primero, la tendencia más marcada es la competencia entre los países, con casi los dos quintos de opiniones de los académicos volcados hacia esa orientación. En el segundo escenario, la nota distintiva del sistema apunta al equilibrio entre la competencia y la cooperación, en este caso con poco más de dos quintos de las opiniones recabadas. Por último, un quinto de los académicos no se decanta por ningún escenario futuro en cuanto a la colaboración y el conflicto internacional.

La mayoría absoluta de los académicos visualiza un sistema multipolar o apolar; casi un tercio ve la continuidad de la hegemonía de Estados Unidos o su sustitución por parte de China como lo más probable, mientras que un séptimo ve un mundo bipolar como lo factible.

Cuando se analiza cómo el número de polos del sistema internacional condiciona la lógica imperante en el mundo, se encuentra que, entre los que creen que el mundo tendrá múltiples polos o que serán tantos que no se podrá distinguir entre ellos, dos quintos de los mismos ven un mundo esencialmente competitivo y otros, casi dos quintos de los académicos, visualizan un mundo sometido a las tensiones de la competencia pero a la vez con lazos resultantes de la cooperación internacional. En cambio, existen marcadas diferencias entre quienes visualizan un mundo bipolar sinoestadounidense y quienes perciben un sistema unipolar (no importa si el polo es Estados Unidos o China): entre los primeros, la competencia es la marca distintiva del accionar internacional, mientras que entre los segundos predomina la apuesta a una lógica mixta de cooperación y competencia⁶.

5. Se unieron las categorías «multipolar» y «apolar» en el entendido de que cuando los polos son muchos, ninguno de ellos termina siendo efectivamente un polo.

6. Entre los unipolaristas se da una relación de tres a uno entre quienes visualizan una lógica mixta y quienes consideran que habrá fundamentalmente competencia.

En otras palabras: la bipolaridad es percibida como estructuralmente conflictiva, mientras que la existencia de un único hegemón, sea cual sea, incorpora rasgos de colaboración en el sistema. Por otra parte, el escenario de la ausencia de polos o la existencia de múltiples polos divide a los académicos que ven, por un lado, el mundo del mañana como la lucha de muchos contra muchos y, por otro, como un mundo en tensión entre la cooperación y el conflicto. Seguramente las posiciones teóricas más cercanas al realismo (clásico o neorrealista), al internacionalismo liberal, al constructivismo o a las teorías críticas de los académicos entrevistados están detrás de esta interesante división de opiniones. Si no hay un polo ordenador o una competencia dual que determine los grados previsibles de competencia internacional, probablemente los primeros estarán más cercanos a Hobbes, los dos tipos teóricamente intermedios a Locke y los últimos a Gramsci. Es decir, las posiciones extremas son más proclives a ver la lógica de la competencia como la clave interpretativa más adecuada en un mundo con múltiples polos o incluso sin ellos, mientras que las posiciones intermedias visualizan la coexistencia junto a la confrontación entre actores internacionales diversos sobre la base de la interdependencia y la generación de regímenes internacionales que pongan coto al imperio del principio de anarquía en la relación entre naciones soberanas y los múltiples actores no estatales que se mueven en el mundo.

Tabla 3. Opinión de los académicos sobre los polos de la región en los próximos 10 años según nivel esperado de cooperación y competencia

Polos de la región	Cooperación y competencia *	Competencia	No contesta	Total
Unipolar (Estados Unidos)	5	5		10
Unipolar (Brasil o México)	8	1	1	10
Bipolar (Estados Unidos y Brasil)	6	3		9
Multipolar o apolar	13	5	4	22
Total	32	14	5	51

* Incluye a cuatro académicos que vieron en la moderada cooperación la lógica predominante en la región.
Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla 3, sobre este particular los académicos se reparten en quintos. La unipolaridad regional recoge un quinto entre los entrevistados que señalan a Estados Unidos como único líder de la región, y otro quinto que ven a Brasil en dicho rol. Quienes sostienen que habrá múl-

tiples polos o que no habrá un polo definido constituyen otros dos quintos del total de entrevistados, y quienes visualizan una bipolaridad americano-brasileña en la región son el quinto restante. Una muestra de cómo resulta casi imposible una mayor incertidumbre sobre los escenarios futuros.

A su vez, la mayoría absoluta de los académicos consideró que el futuro mediato de la región se orientará en una perspectiva de cooperación y competencia. Simultáneamente, un cuarto de los entrevistados opinaron que la competencia será el rasgo distintivo de la dinámica regional. Esta relación de predominio de dos a uno en la percepción de convivencia entre la competencia y la cooperación por encima de la competencia pura se mantiene si se observa a la región como tensionada entre dos polos: Estados Unidos y Brasil. Incluso esta perspectiva se acentúa entre quienes ven a la región con múltiples polos. En cambio, cuando lo que se visualiza es la existencia de un único polo (Estados Unidos), la competencia pura tiene tantas posibilidades de ser la lógica predominante en la región como la mezcla de competencia y cooperación. Diametralmente opuesta es la lógica para la región si Brasil o incluso México asumieran en solitario el liderazgo regional: en ese caso, predominaría ampliamente la visión de procesos cooperativos entre los países de la región (sin que ello supusiera la anulación de la competencia).

La mayoría absoluta de los académicos consideró que el futuro mediato de la región se orientará en una perspectiva de cooperación y competencia; un cuarto cree que la competencia será el rasgo distintivo. Esta relación se mantiene si se visualizan dos polos: Estados Unidos y Brasil.

Tabla 4. Opinión de los académicos sobre la cooperación y competencia en los escenarios mundial y regional

Escenarios		Mundial		
		Cooperación y Competencia	Competencia	No contesta
Regional	Cooperación y Competencia	<i>Equilibrio</i> 32% (16)	<i>Macro conflicto</i> 16% (8)	8% (4)
	Competencia	<i>Meso conflicto</i> 12% (6)	<i>Conflicto multinivel</i> 18% (9)	5% (3)
	No contesta		4% (2)	5% (3)

* Incluye a cuatro académicos que vieron en la moderada cooperación la lógica predominante en la región. Fuente. Elaboración propia.

Cuando se combinan las percepciones sobre el mundo y la región se encuentra que un tercio de los académicos opina que el equilibrio entre la cooperación y la competencia será la lógica predominante en ambos niveles. Hemos denominado a este tipo ideal «equilibrio», pues en el mismo actúan fuerzas centrífugas producto de la competencia tanto a nivel mundial como regional y se da también la acción de fuerzas centrípetas en ambos niveles como resultado de la cooperación tanto entre países en la región como en el mundo (véase tabla 4).

El segundo tipo ideal es el del «conflicto multinivel», en el que la competencia prima tanto en el sistema internacional como en el regional. Este tipo ideal es el que pronostica casi un quinto de los académicos consultados. En tercer lugar aparece el tipo ideal «macroconflicto», basado en una visión conflictiva del sistema internacional, con predominio de la competencia en el nivel supra

Para los académicos latinoamericanos el concepto de región no es unívoco sino variable. Para poco más de un cuarto la región es el Hemisferio Occidental, las Américas; por contraposición, para otro cuarto de los entrevistados, América del Sur es el espacio regional por antonomasia.

y amortiguación de la competencia en la región (por las relaciones colaborativas entre los países). Este es el escenario que visualiza un sexto de los académicos entrevistados. En cuarto término, uno de cada ocho académicos ve la competencia como central solo en el nivel regional y considera que en el contexto mundial los países se verán envueltos simultáneamente en dinámicas colaborativas y competitivas. Denominamos «mesoconflicto» a este tipo ideal. Finalmente, casi un cuarto de los académicos no se expidió sobre si predominará la competencia o la cooperación en alguno de los dos niveles o en ambos a la vez.

¿De qué se habla cuando se habla de «la región»?

En los análisis de política internacional y también en los relativos a las políticas exteriores de los distintos países suele utilizarse el término «la región». La evidencia recogida en esta investigación muestra con claridad que el alcance que se asigna a este concepto de región no es unívoco sino variable. Como puede observarse en la tabla 5, para poco más de un cuarto de los académicos latinoamericanos la región es el Hemisferio Occidental, las Américas; por contraposición, para otro cuarto de los entrevistados, América del Sur es el espacio regional por antonomasia. Resulta interesante notar que ambos posicionamientos no son independientes del papel que se asigna a Estados Unidos y a Brasil en el continente. En un segundo nivel de importancia, poco más de un sexto de los académicos identifica la región con América Latina, y un poco menos de un sexto no define

la región por considerar que no hay una política exterior específica de sus países hacia su entorno inmediato. En este sentido, cabe señalar que, aun cuando fue alta la proporción de académicos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en la muestra, solo uno de cada diez vio en el Mercosur su región de pertenencia y accionar político externo más cercano.

Tabla 5. Opinión de los académicos sobre el espacio regional de la política exterior según polos de la región

Polos	Unipolar				Bipolar		Multipolar		Todos	
	Estados Unidos		Brasil		EEUU y Brasil					
	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.				
Hemisferio Occidental	20	2	29	2	11	1	34	9	27	14
América Latina	10	1	13	1	45	4	12	3	17	9
América del Sur	30	3	29	2	33	3	19	5	25	13
Mercosur	10	1			11	1	12	3	10	5
Sin política	10	1	29	2			19	5	15	8
No contesta	10	1					4	1	6	3
Total	100	10	100	7	100	9	100	26	100	52

Fuente. Elaboración propia.

En otras palabras, poco más de la mitad de los académicos considera que la región hacia la que sus países deben dirigir su atención principal en materia internacional no incluye a Estados Unidos. En contraposición, dos de cada cinco académicos incluyen a Estados Unidos en forma directa (al establecer el Hemisferio Occidental como región de pertenencia) o en forma indirecta (al plantear que cuando no hay una política exterior hacia la región, ello en general significa priorizar al hegemon mundial por encima de los países latinoamericanos).

Al vincular la amplitud de la región con la conceptualización de la misma en términos de unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad, se observa que quienes ven a Estados Unidos como el único líder en la región simultáneamente consideran a América del Sur como la región de interés para sus países. Esto es coincidente con la postura de quienes se inclinan por un liderazgo brasileño en la región. Por su parte, para quienes ven a Brasil y Estados Unidos como los dos líderes regionales, América Latina es la región por excelencia. En cambio, los académicos que perciben múltiples polos en la región le asignan a la misma un alcance continental.

En la tabla 6 se pueden comparar las percepciones de los académicos del ámbito de las políticas exteriores de Argentina y Brasil, así como del conjunto de todos los académicos sobre el alcance de la región. En tal sentido, la tercera parte de los académicos argentinos considera que el Hemisferio Occidental es la región hacia la que se debe volcar la política exterior de Argentina, mientras que más de la mitad de los académicos brasileños ven en América del Sur el espacio de incidencia de la política exterior de su país. Ni el Hemisferio Occidental es relevante para los académicos brasileños (ninguno lo nombra como la región en la que debe relacionarse Brasil), ni América del Sur es relevante para los académicos argentinos (solo uno la nombra). Ambos espacios son priorizados por un cuarto del total de académicos de cada uno de estos dos países, respectivamente. Lo anterior reafirma la idea de que la región circunscripta a América del Sur es básicamente una construcción brasileña,

La tercera parte de los académicos argentinos considera que el Hemisferio Occidental es la región hacia la que se debe volcar su política exterior, mientras que más de la mitad de los académicos brasileños ven en América del Sur el espacio de incidencia de Brasil.

que la vocación panamericanista argentina es muy fuerte y que el latinoamericanismo es la opción intermedia que probablemente vuelva a tener importancia en el futuro mediato. La base de esta última afirmación es que un quinto de académicos argentinos y un quinto de los brasileños ven en América Latina un espacio natural de

la política exterior de sus naciones. Finalmente, hay que destacar que la inmensa mayoría de los académicos no priorizó el Mercosur como región; esto se constata cuando se considera el conjunto de la muestra relevada y también cuando se consideran exclusivamente las opiniones de los académicos de Argentina o Brasil.

Tabla 6. Opinión de los académicos sobre el espacio regional de la política exterior de cada país

Polos de la región	Académicos Argentina		Académicos Brasil		Todos	
	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia
Hemisferio Occidental	34	5			27	14
América Latina	20	3	12	2	17	9
América del Sur	7	1	57	9	25	13
Mercosur	13	2	12	2	10	5
No hay política	13	2	12	2	15	8
No contesta	13	2	7	1	6	3
Total	100	15	100	16	100	52

Fuente. Elaboración propia.

Brasil y México: potencialidades y debilidades para el liderazgo regional

En este trabajo no se realiza una distinción analítica entre integración regional y regionalismo, pero se atiende a sus asuntos centrales en el sentido de Hurrell (2007: 130): «En términos explicativos, la tendencia dominante ha sido mirar al interior de las regiones. El núcleo de la teoría del regionalismo se centra en el impacto de los niveles en aumento de intercambio social y económico regional, así como en los vínculos entre integración económica, instituciones e identidad»⁷. Asimismo, se parte del actual debate sobre su conceptualización y caracterización histórica. Sanahuja y Comini (2018), por ejemplo, recientemente analizaron las transformaciones en los modelos de regionalismo a la luz del giro liberal en el marco de una globalización en crisis. En el momento en que este artículo se escribió⁸, los cambios políticos en la región muestran sus impactos sobre el modelo de «regionalismo posliberal» caracterizado por Sanahuja (2008: 32-33 y 2018: 11-54) o planteado por Tussie y Riggiozzi (2012) como «regionalismo poshegemónico»⁹.

El cierre del siglo xx y el inicio del xxi presentaron algunos cambios en las dinámicas políticas internacionales en la región. En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁰, marcando un hito clave en la historia de las relaciones internacionales de la región. México quedaba, aún más, estrechamente vinculado a las dinámicas de inserción internacional de América del Norte y, particularmente, de las estadounidenses. Por su parte, Brasil reconfiguró su estrategia regional, fortaleciendo su proyección de influencia al espacio suramericano –concebido ahora como su entorno inmediato– y renunciando a una proyección latinoamericana, que podría ser contestada por México, cuya actuación podría estar condicionada por su relación con el hegemón hemisférico.

El liderazgo –o pretendido liderazgo– de Brasil sobre la región suramericana es un asunto no consensuado por la literatura especializada. Mientras un grupo de académicos afirma el desarrollo del liderazgo suramericano de Brasil (Saraiva, 2010; Pinheiro y Gaio, 2014), otros cuestionan sus capacidades para construir dicho liderazgo (Flemes y Wehner, 2015; Flemes, 2009; Malamud, 2011). Al ser

7. Traducción libre del original en inglés.

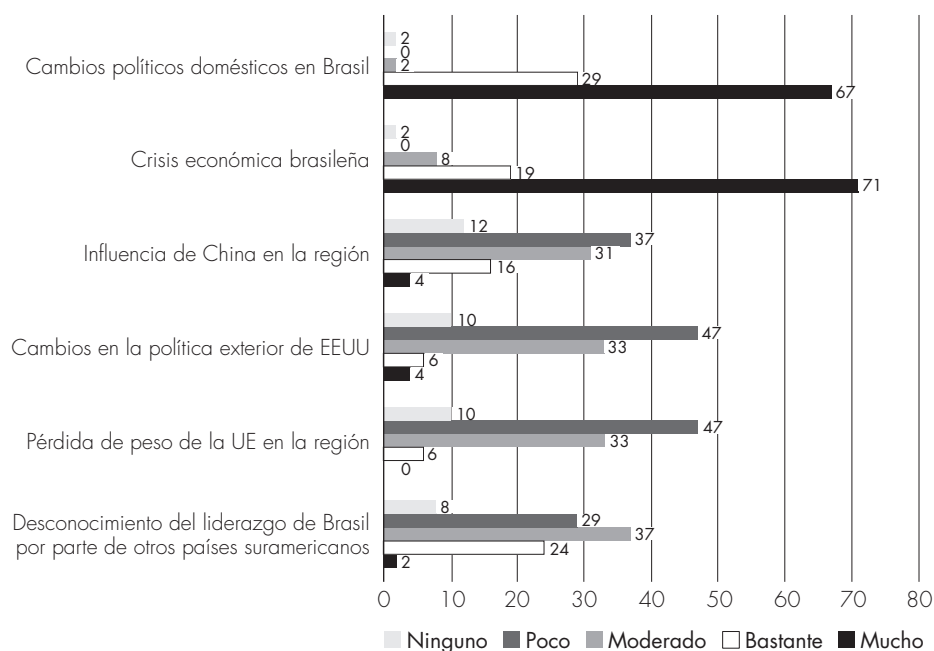
8. A inicios del año 2018.

9. El debate sobre la conceptualización de este modelo de regionalismo puede verse, por ejemplo, en Serbin *et al.* (2013), Lander (2004) y Briceño Ruiz (2016). Por otro lado, una mirada sobre los discursos acerca de los regionalismos puede consultarse en Jenne *et al.* (2017).

10. En inglés *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

consultados los académicos encuestados sobre los factores que influyen en la disminución del liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región suramericana, los factores de carácter doméstico son los que aparecen identificados como de mayor relevancia. Debe señalarse que algunos autores, como Burgues (2015), observan una crisis del liderazgo regional brasileño desde el final del segundo Gobierno presidido por Luiz Inácio Lula da Silva. Tomados los académicos como un único grupo (véase la figura 1), casi la totalidad de los mismos señala, como factor bastante o muy influyente en la disminución del liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región suramericana, la crisis política que ha vivido el país en torno a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. El segundo factor que es identificado apunta al impacto de la crisis económica brasileña, ubicado en las dos categorías de mayor nivel de influencia por nueve de cada diez académicos. Cabe destacar también que este es el factor que aparece con más menciones en la categoría de mucha influencia, la de mayor grado en la escala utilizada, acumulando más de dos tercios de las respuestas en esta pregunta.

Figura 1. Grado de impacto de factores en la disminución del liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región suramericana (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta a académicos (2017).

El tercer factor con mayor cantidad de acumulación de respuestas en las dos categorías que señalan mayor grado de influencia es el referido al desconocimiento del liderazgo de Brasil por parte de otros países suramericanos, alcanzando la sumatoria de ambas categorías un cuarto de las respuestas. Como se ve, la distancia con relación a los factores domésticos es amplia; incluso, casi dos quintos de las respuestas señalan que la influencia de este factor es moderada. Al mismo tiempo, poco más de un tercio de los académicos ven poca o ninguna influencia de este factor sobre el liderazgo –real o potencial– de Brasil en América del Sur. La lectura de estos datos debe realizarse en el marco de un debate académico que no tiene un acuerdo sobre el liderazgo brasileño en América del Sur. El déficit de recursos materiales de Brasil para ejercer un liderazgo benigno en la región ha llevado a que se construyera conceptualmente la idea de Brasil como «líder sin seguidores», buscando él mismo ser primero un jugador global de tamaño medio antes de ver su liderazgo regional reconocido por parte de los restantes países suramericanos (Malamud, 2011).

A partir de las preguntas abiertas realizadas a los académicos, se pueden comprender mejor algunos de los valores que arroja esta medición que se distribuye casi en tercios en la escala de influencia propuesta. Los factores domésticos de Brasil son identificados como la pieza clave de la situación y, para algunos de los académicos, el desconocimiento de otros países frente al liderazgo brasileño sería una consecuencia de la crisis doméstica que impacta en la proyección regional del país. Por otra parte, este desconocimiento es visto como un hecho relevante y a atender, ya que involucra al círculo inmediato de relaciones exteriores de Brasil, las cuales constituyen un espacio estratégico de su acción internacional. En ese sentido, la pérdida de relevancia de la política exterior en la agenda brasileña desde la salida del Gobierno del presidente Lula, junto a la disminución de algunos flujos comerciales y de inversión hacia ciertos países de la región, como en el caso de un socio clave como Argentina, así como el creciente desprestigio de las élites políticas brasileñas, muestran cómo esta pérdida de liderazgo, o pretendido liderazgo, se encuentra en uno de sus momentos de mayor intensidad. Sin embargo, algunos académicos evalúan esta situación como transitoria. En atención a los procesos de media y larga duración, estos señalan que, pasada la *turbulencia* actual, un Brasil estabilizado tendría condiciones para volver a posicionarse en la región buscando (re)construir su liderazgo.

El factor relacionado con la creciente influencia de China en la región, es el segundo factor externo con más valoraciones ubicadas en los dos grados de mayor influencia en la escala utilizada. Un quinto de las respuestas se acumulan en la sumatoria de estas dos categorías. Sin embargo, casi un tercio de los académicos ve en este factor una influencia moderada, y la mitad de las respuestas muestran lo muestran como poco o nada influyente. Brasil y China comparten múltiples foros internacionales multilaterales, particularmente los que nuclean a los «países emergentes». Desde ya hace un tiempo considerable, China es un actor muy relevante en la región

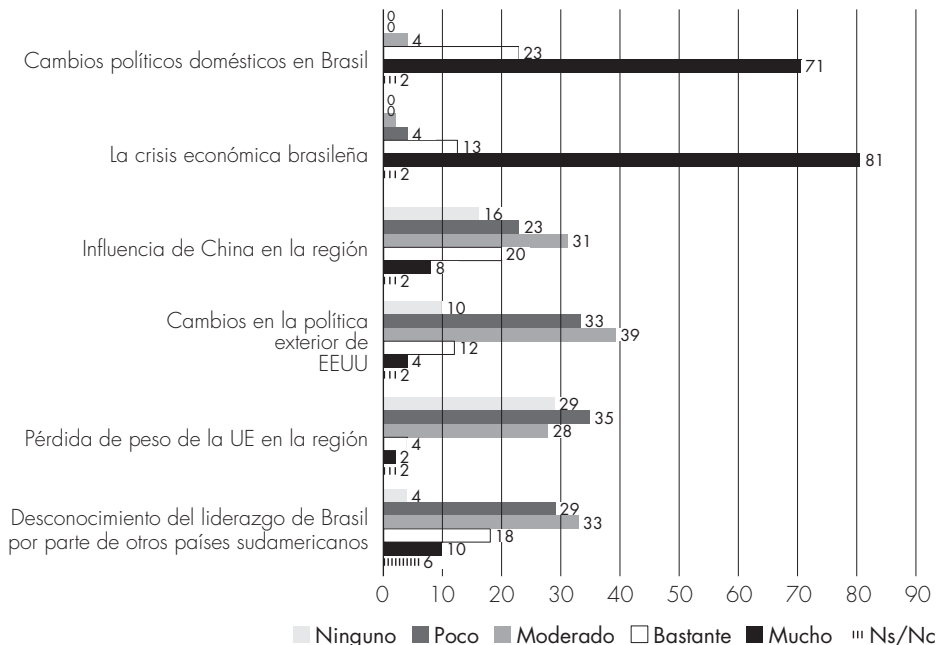
latinoamericana (Dosch y Goodman, 2012) y se ha constituido en un competidor para Brasil y su proyección de influencia en el espacio regional (Jenkins, 2012 y 2014; Urdinez, 2014; Urdinez *et al.*, 2016), a la vez que cuenta con capacidades para fortalecer los lazos bilaterales con los países de la región (Struver, 2014).

El aspecto clave que señalaron algunos de los académicos consultados fue la significación del tipo de relacionamiento que Brasil construirá con el tiempo en este nuevo escenario, en términos de competencia y cooperación. Durante el período en el cual José Serra fue canciller de Brasil (de mayo de 2016 a febrero de 2017), la política exterior brasileña vivió una reorientación inocultable. Pasó de un énfasis mayor en los BRICS¹¹ a una estrategia que volvía a poner en primer plano a los países y bloques desarrollados (Estados Unidos, Unión Europea y Japón), mientras que, sin abandonar las relaciones con los países del Sur, las supeditaba a la conveniencia económica de las mismas. En el momento de asumir su cargo de ministro, decía Serra sobre este punto: «Vamos a ampliar el intercambio con nuestros socios tradicionales, como Europa, Estados Unidos o Japón. Con Estados Unidos, confiamos en soluciones prácticas a corto plazo para la eliminación de barreras no arancelarias, que son, en el mundo actual, las esenciales (...) Será prioritaria la relación con nuevos socios en Asia, particularmente China. Nos esforzaremos igualmente por actualizar el intercambio con África, nuestro gran vecino del otro lado del Atlántico. Esta relación no puede restringirse a los lazos fraternales del pasado y a las correspondencias culturales, pero, sobre todo, debe forjar alianzas concretas en el presente y para el futuro. Al contrario de lo que se intentó difundir entre nosotros, África moderna no pide compasión, sino que espera un intercambio económico, tecnológico y de inversiones eficaz. Esa es la estrategia Sur-Sur correcta, no la que llegó a practicarse con fines publicitarios, escasos beneficios económicos y grandes inversiones diplomáticas» (Campos Mello, 2016).

Por su parte, la pérdida de peso de la Unión Europea en la región –agravada por el Brexit– y el cambio en la política exterior estadounidense, luego de la asunción de Donald Trump a la Presidencia, son considerados por más de la mitad de los académicos como factores poco o nada influyentes. Aunque, si se analizan las respuestas con más detenimiento, hay algunas consideraciones que es necesario realizar. En el caso de las negociaciones UE-Mercosur, las mismas son percibidas por algunos académicos como una oportunidad para que Brasil mantenga, construya o recupere liderazgo. Mientras que la relación que establezca con Estados Unidos aparece como un asunto clave para el futuro del accionar internacional de Brasil.

11. BRICS: acrónimo del grupo de países que incluye Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Figura 2. Grado de impacto de factores en la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta a académicos (2017).

Si se segmentan las respuestas sobre Brasil tomando solamente a los académicos brasileños, la imagen que se arroja es similar, pero con algunos matices. Los factores domésticos aparecen como los más relevantes. Todos los académicos ubican el factor «crisis política» en una de las dos categorías de mayor influencia, y casi la totalidad hace lo mismo para el factor «crisis económica». Siete de cada diez académicos señalan el desconocimiento del liderazgo brasileño como moderado o bastante influyente. Por su parte, los factores internacionales aparecen mayoritariamente valorados como generadores de un impacto moderado, aunque algunos académicos ubican a los mismos en los dos grados de mayor influencia utilizados en la escala. Los que aparecen más resaltados son la influencia de China en la región y los cambios en la política exterior estadounidense, alcanzando en ambos casos un poco más de tres quintos de los académicos consultados, los que incluyen mayoritariamente opiniones de una influencia moderada y pocos de bastante y mucha influencia. La pérdida de peso de la Unión Europea en la región no es visibilizada como un factor relevante, ya que

casi nueve de cada diez de los académicos brasileños lo percibe como un factor poco o nada influyente.

Como se puede observar en la figura 2, los factores domésticos también aparecen como los más relevantes, a juicio de los académicos, para explicar la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global. Los cambios políticos domésticos y la crisis económica brasileña, en ambos casos, acumulan casi la totalidad de las valoraciones, ubicándolas en los dos grados de mayor influencia de la escala, siendo el factor económico el que acumula más cantidad de respuestas en el grado mayor de influencia. El desconocimiento de Brasil, por parte de otros países, como actor global agrupa en las categorías de bastante o mucha influencia un total agregado de un cuarto de las respuestas. Una mayoría relativa de los académicos, casi dos quintos, le atribuyen a este factor un impacto moderado. Mientras que casi un tercio de los mismos señalan que el factor influye poco o nada.

Sobre los otros factores externos, debe señalarse que la pérdida de peso de la Unión Europea a nivel global aparece como un factor no considerado relevante, ya que –como se ha visto en el caso de los académicos brasileños– más de tres quintos del total de los consultados le otorga una valoración de poca o ninguna influencia. También, aproximadamente tres quintos de los académicos dan relevancia a factores externos como la creciente influencia de China a nivel global y los cambios en la política exterior estadounidense. Dentro de estos factores, el relativo a China es percibido como más influyente, en términos relativos, que el estadounidense: mientras el primero acumula casi un tercio de las percepciones sumando las dos categorías de mayor influencia, el segundo factor no llega a acumular un quinto de las respuestas en estas dos categorías.

Al tomar solamente las respuestas de los académicos brasileños, los factores domésticos también aparecen como los principales para explicar la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global. Tanto la situación política como económica concentran la totalidad de las respuestas en el nivel mayor de influencia de la escala utilizada, teniendo el factor político, en términos relativos, más acumulación de respuestas en este grado de la escala. En relación con el desconocimiento por parte de otros países de Brasil como actor global, las opiniones de los académicos brasileños le atribuyen una influencia moderada o superior en casi tres quintos de los casos, alcanzando el nivel de bastante o mucho en casi un tercio de las respuestas. Mientras tanto, la creciente influencia china a nivel global y los cambios en la política exterior estadounidense dividen las opiniones en mitades. Algunos académicos brasileños le atribuyen algún tipo de influencia superior al grado moderado, mientras que otro grupo similar tiende a señalar a estos factores como de ninguna o poca influencia.

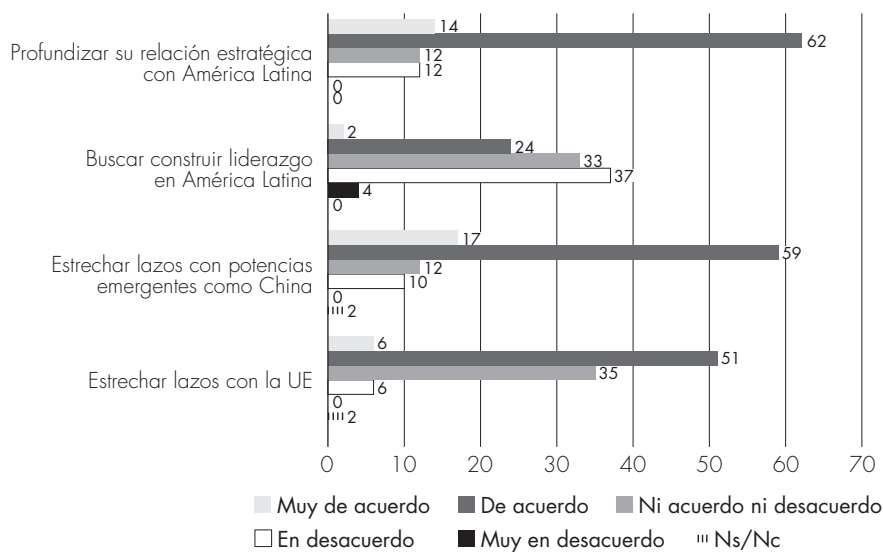
Las respuestas a las preguntas abiertas por parte de los académicos también arrojan algunos elementos importantes para la interpretación de las respuestas sintetizadas en la figura 3. Algunos de ellos señalan que China puede ser

competidor o un aliado relevante, según sea el vínculo entre ambos estados. La capacidad de posicionarse en el escenario global es evaluada por algunos académicos a partir del peso económico de Brasil, por la preparación de su burocracia especializada en la materia y por el protagonismo de algunos presidentes, particularmente Luiz Inácio Lula Da Silva. A la vez, la estrategia de proyectarse en el Sur *emergente* desde el ámbito de los BRICS se muestra como una acción que contribuiría al objetivo de constituirse en un actor global.

Los impactos de la crisis económica y la turbulencia política brasileña parecen ser los factores claves en la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global. La creciente influencia de China podría estar contribuyendo al desplazamiento de Brasil del escenario global. Además la crisis económica de Brasil repercutió en su relación con China, perdiendo el primero el peso que tenía como socio comercial del segundo. De todos modos, el futuro del espacio de los BRICS parece ser clave en el futuro de la relación entre ambos países. En relación con Estados Unidos, la agenda actualmente impulsada por el Gobierno de Trump parece no dar un espacio relevante a Brasil, de modo particular si se piensa en el repliegue brasileño de algunos espacios multilaterales que parecen estar perdiendo grados de prioridad para este país. La relación con las principales potencias y bloques estará condicionada, entre otros factores, por la priorización regional que haga Brasil, estando en duda el mantenimiento de su agenda en relación a África y Oriente Medio.

Algunos académicos han señalado, además, que el liderazgo brasileño no es una realidad incontestada o incontestable, pues su posición puede ser desafiada por otras potencias medias de la región (Flemes y Wojczewski, 2010). La posible construcción de liderazgos en la región debe atender a México, como potencia media latinoamericana, particularmente a la luz de los cambios de la política estadounidense impulsada por el presidente Trump desde su asunción en enero de 2017, que muestra un claro desmejoramiento de las relaciones bilaterales entre ambos estados y, por tanto, habilita que una de las miradas de México en lo internacional, seguramente no la única ni la más importante, pueda devenir hacia América Latina. Si se analizan las respuestas de los académicos tomados como un único grupo, aparece claramente una visión predominante: el escenario de cambio en la política exterior estadounidense y el deterioro de las relaciones bilaterales entre ambos países se constituyen en incentivos para el relacionamiento tanto con la región latinoamericana como con la Unión Europea y China. Casi cuatro quintos de los académicos se manifiestan de acuerdo o muy de acuerdo con que los cambios de la política exterior de Estados Unidos con relación a México podrían impulsar a este último a profundizar su relación estratégica con América Latina y a buscar estrechar lazos con potencias emergentes como China. Asimismo, tres quintos de las respuestas se concentran en las categorías de acuerdo y muy de acuerdo al evaluar la posibilidad de que México estreche relaciones con la Unión Europea.

Figura 3. Cambios posibles en la orientación de la política exterior de México a la luz de los registrados en la orientación de la política exterior de Estados Unidos con relación a este país (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta a académicos (2017).

Dos quintos de los académicos rechazan la posibilidad de que este escenario impulse a México a buscar la construcción de liderazgo en América Latina. Poco más de un tercio se posiciona de forma neutra frente a esta posibilidad, mientras que solamente un cuarto de los académicos manifiesta algún grado de acuerdo con la misma. Dado el número de académicos mexicanos consultados, no resulta consistente realizar una segmentación de los datos para analizarlos por separado. Sí puede decirse, sin embargo, que las respuestas de estos académicos coinciden con la imagen general que arrojan las respuestas de todo el grupo de académicos.

México posee un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea desde el año 2000 y ha orientado sus intereses económicos hacia el Pacífico en los últimos años. La opción de estrechar lazos con China ha aparecido en la agenda, pero puede ampliar los costos políticos negativos con Estados Unidos, a la vez que debe considerarse que la relación comercial con China es vista como desventajosa por algunos actores económicos mexicanos. El acercamiento a otros países asiáticos podría ser más factible. Finalmente, es de destacar que, sobre la

coyuntura actual y la posible resignificación de la relación de México con América Latina, algunos académicos manifestaron que es probable que este país se vuelque más a esta región, sin por ello tener que construir necesariamente una alianza o relación de tipo estratégico. Por otra parte, algunos señalan que México no se constituiría en un actor desafiante para la construcción de liderazgo brasileño, dada su trayectoria y los legados que deja una inserción internacional estrechamente ligada a América del Norte.

A modo de síntesis

El panorama de síntesis que se ha perfilado a partir de la consulta realizada a los académicos tiende, como se ha venido señalando, a un contorno de definiciones generales que puede considerarse como consistente. La mayoría observa un sistema internacional *multipolar* o *apolar*, se divide en términos más o menos paritarios respecto al grado de competencia y cooperación como tónica dominante del mismo, mientras que se exhiben marcadas diferencias entre quienes visualizan un mundo bipolar sinoestadounidense y quienes perciben un sistema unipolar (no importa si el polo es Estados Unidos o China).

En relación con la región –aun cuando los académicos no coincidan en una definición conceptual y geopolítica de la misma–, sus opiniones tienden a proyectar una fuerte incertidumbre sobre los escenarios futuros en términos de liderazgo, aunque la mayoría absoluta considera que, en ella, el futuro mediano se orientará en una perspectiva de cooperación y competencia. Por su parte, la diversa conceptualización de la región tiende a corresponderse con las proyecciones predominantes en relación con privilegiar los escenarios del continente en su conjunto, de América Latina o de América del Sur. Debe destacarse que el Mercosur no es percibido en general como un escenario regional a priorizar.

Respecto a la pérdida de liderazgo regional y de protagonismo global de Brasil, la mayoría de los académicos apunta a los factores domésticos (crisis política y económica, desprestigio de las élites) como la causa principal, mientras que el factor relacionado con la creciente influencia de China en la región es observado mayoritariamente como poco significativo al respecto. En cualquier caso, la pérdida de peso de la Unión Europea no se vislumbra por la mayoría –respecto a este

La pérdida de liderazgo regional y protagonismo global de Brasil se ve relacionada mayoritariamente con los factores domésticos (crisis política y económica, desprestigio de las élites), mientras que la creciente influencia de China en la región se observa como poco significativa.

y a otros temas— como un factor especialmente relevante, en contrapartida con la influencia de los cambios verificados en la política exterior de la Administración de Donald Trump. Sobre el particular, cabe acotar que las opiniones vertidas en la encuesta tienden a confirmar el señalamiento de debilidades acrecentadas en el esquema de integración europeo, *modelo* puesto en entredicho como paradigma —muchas veces no asumido o incluso rechazado, pero siempre presente—¹² para los procesos integracionistas emprendidos en América Latina. De modo que, mientras Europa sigue enfrentando retos graves (como lo indican el impactante Brexit o la consolidación de proyectos políticos antieuropeos que incrementan su cotización electoral dentro de las fronteras nacionales), luego del triunfo de Donald Trump en noviembre de 2016 y a la luz de las dificultades de despegue de su Administración en 2017, Estados Unidos abona también un escenario de incertidumbres aunque desde posiciones percibidas como más influyentes. Por su parte, la mayoría no advierte la posibilidad manifiesta de una política explícita de construcción de un liderazgo regional competitivo por parte de México, a pesar de las desavenencias crecientes efectivizadas entre este país y Estados Unidos.

Se trata todo ello de percepciones y tendencias generales, con matices específicos sobre cada cuestión, como se ha observado en detalle. De todos modos, en su conjunto, los resultados del estudio componen una opinión que sin duda constituye un factor no desdeñable a la hora de comprender algunos giros de las relaciones internacionales latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- Adler, Emanuel. «The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation». *European Journal of International Relations*, vol. 14, n.º 2 (2008), p. 195-230.
- Adler, Emanuel y Haas, Peter M. «Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program». *International Organization*, vol. 46, n.º 1 (1992), p. 367-390.
- Axelrod, Robert. *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza, 1996 [1986].
- Axelrod, Robert. *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004 [1997].

12. Intergubernamentalismo, supranacionalidad.

- Briceño Ruiz, José. «Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina». En: Ardila, Martha (ed.). *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 23-66.
- Burges, Sean W. «Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question». *International Politics*, vol. 52, n.º 2 (2015), p. 193-207.
- Campos Mello, Patrícia. «Política externa de Serra demole princípios de Lula e Dilma». *Folha de São Paulo*, (18 de mayo de 2016) (en línea) <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772683-politica-externa-de-serra-demole-principios-de-lula-e-dilma.shtml?cmpid=facefolha>
- Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coords.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015.
- Dosch, Jörn y Goodman, David. «China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation». *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n.º 1 (2012), p. 3-19.
- Flemes, Daniel. «Brazilian foreign policy in the changing world order». *South African Journal of International Affairs*, vol. 16, n.º 2 (2009), p. 161-182.
- Flemes, Daniel y Wehner, Leslie. «Drivers of strategic contestation: The case of South America». *International Politics*, vol. 52, n.º 2 (2015), p. 163-177.
- Flemes, Daniel y Wojczewski, Thorsten. «Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa». *Giga Working Paper*, n.º 121 (2010).
- Grasa, Rafael. «Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional». En: del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coords.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 97-195.
- Heifetz, Ronald. *Leadership Without Easy Answers*. Boston: The Belknap Press of Harvard Business School Press, 1994.
- Heifetz, Ronald; Grashow, Alexander y Linsky, Marty. *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*. Boston: Harvard Business Review Press, 2009.
- Heifetz, Ronald y Linsky, Marty. *Leadership on the Line, with a New Preface: Staying Alive Through the Dangers of Change*. Boston: Harvard Business Review Press, 2009.
- Hurrell, Andrew. «One word? Many words? The place of regions in the study of international society». *International Affairs*, vol. 83, n.º 1 (2007), p. 127-146.
- Ignatieff, Michael. «La cultura de lo instantáneo». *Letra internacional*, vol. 27, (1992), p. 45-47.
- Innerarity, Daniel. *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política*. Madrid: Paidós Ibérica, 2009.

- Jenkins, Rhys. «China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship». *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n.º 1 (2012), p. 21-47.
- Jenkins, Rhys. «Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures». *Oxford Development Studies*, vol. 42, n.º 3 (2014), p. 395-418.
- Jenne, Nicole; Schenoni, Luis Leandro y Urdinez, Francisco. «Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 30, n.º 2-3 (2017), p. 195-215.
- Lander, Edgardo. «¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares». *Observatorio Social de América Latina*, año 5, n.º 15 (2004), p. 45-56.
- Maira, Luis. «¿Cómo afectará la crisis la integración regional?». *Nueva Sociedad*, n.º 224, (2009), p. 144-163.
- Malamud, Andrés. «A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy». *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3 (2011), p. 1-24.
- Moravcsik, Andrew. «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics». *International Organization*, vol. 51, n.º 4 (1997), p. 513-553.
- Pinheiro, Leticia y Gaio, Gabrieli. «Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism». *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, n.º 2 (2014), p. 8-30.
- Tussie, Diana y Riggirozzi, Pía y (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer, 2012.
- Sanahuja, José Antonio. «Del “regionalismo abierto” al “regionalismo posliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina». En: Martínez, Laneydi; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, CRIES, 2008, p. 11-54.
- Sanahuja, José Antonio. «Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe». En: Serbin, Andrés (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 37-68.
- Sanahuja, José Antonio y Comini, Nicolás. «Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis». *Nueva Sociedad*, n.º 275 (2018), p. 32-46.
- Saraiva, Miriam Gomes. «Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n.º especial (2010), p. 151-168.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (comps.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina Latina y el Caribe: Nuevos Ac-*

- tores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012.
- Strüver, Georg. «Bereft of Friends? China's Rise and Search for Political Partners in South America». *Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, n.º 1 (2014), p. 117-151.
- Urdinez, Francisco. «The Political Economy of the Chinese Market Economy Status given by Argentina and Brazil». *CS*, vol. 14, (2014), p. 47-75.
- Urdinez, Francisco; López Burian, Camilo y Oliveira, Amâncio de. «Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective». *New Global Studies*, vol. 10, n.º 1 (2016), p. 1-25.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

