

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista NUEVA SOCIEDAD Nº 291, enero-febrero de 2021, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

¿De «BRICS» a «TRICS»? *Brasil y Turquía: entre la política doméstica y la geopolítica mundial*

Carlos R.S. Milani

En los últimos cinco años, tanto Brasil como Turquía han pasado por turbulencias internas y se encuentran ahora en la encrucijada de una disputa hegemónica mundial que requiere decisiones estratégicas con implicaciones económicas, tecnológicas y geopolíticas sin precedentes. A pesar de algunas coincidencias en la política nacional y en su historia, Brasil y Turquía son dos potencias regionales dirigidas hoy por líderes autoritarios y ultraconservadores que, sin embargo, despliegan estrategias de política exterior completamente diferentes, tanto a escala mundial como regional.

En 2003, Recep Tayyip Erdogan y Luiz Inácio Lula da Silva se erigieron, en la política turca y brasileña respectivamente, como líderes claves de dos potencias regionales en ascenso. Tras la fundación del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco) en 2001, Erdogan arrasó en las elecciones generales de 2002 y se convirtió en primer ministro de Turquía, con un claro mandato de avanzar en las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea y recuperar la economía nacional afectada por la crisis financiera de 2001. En 2002, Lula da Silva se presentó por cuarta vez a las elecciones y el Partido de los Trabajadores (PT), fundado

Carlos R.S. Milani: es profesor asociado del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ). También es investigador senior asociado en el Consejo Nacional de Desarrollo Científico (CNPQ), en la Fundación Estatal de Investigación de Río de Janeiro (FAPERJ) y en el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI). Página web: <<https://carlosmilani.com.br>>.

Palabras claves: geopolítica, política exterior comparada, potencia regional, Brasil, Turquía.

Nota: traducción del inglés de Rodrigo Sebastián.

en 1980, ganó finalmente las presidenciales en segunda vuelta con 61,27% de los votos, lo que generó grandes expectativas de un cambio transformador en las políticas públicas de Brasil, incluida la política exterior.

Independientemente de las frustraciones, evaluaciones desfavorables y resentimientos que existen sobre los logros de ambos caciques políticos, también es cierto que han dado lugar a un proceso de cambio en la política exterior de sus países en busca de un estatus internacional y un liderazgo regional. Hoy en día, tras el polémico juicio político de Dilma Rousseff en 2016, el PT ya no está en el poder, mientras que Erdogan se convirtió en el primer presidente de Turquía tras la aprobación del referéndum constitucional de abril de 2017. En la geopolítica mundial actual, tanto Brasil como Turquía parecen atravesar una coyuntura crítica cuyo legado puede cambiar seriamente las posibilidades de cada país de lograr proyección mundial y capacidad de liderazgo regional. En los últimos cinco años, ambos países han atravesado una profunda agitación interna y se encuentran ahora en la encrucijada de una disputa hegemónica internacional entre Estados Unidos y China que requiere decisiones estratégicas con consecuencias económicas, tecnológicas y geopolíticas sin precedentes.

Coincidencias de dos gigantes regionales

Las sociedades de Brasil y Turquía se encuentran entre las más desiguales del mundo: en 2018, Brasil presentó un índice de Gini de 53,9, mientras que el de Turquía fue del 41,9¹. Ambas son economías en desarrollo de ingresos medios, que se enfrentan a desafiantes problemas socioeconómicos y disparidades regionales internas (v. cuadro 1). En los últimos tiempos, han debido hacer frente a crisis financieras mundiales y a la disminución de las tasas de crecimiento económico: de acuerdo con el Banco Mundial, Brasil presentó tasas de crecimiento económico negativas en 2015 (-3,5%) y 2016 (-3,3%), y tasas bajas desde 2017 (1,3% en 2017 y 2018, 1,1% en 2019). En Turquía, las tasas de crecimiento cayeron de 6,1% (2015), 3,2% (2016) y 7,5% (2017) a 2,8% (2018) y 0,9% (2019). Ambos países enfrentan problemas de corrupción interna: según el último informe disponible de Transparency International, Brasil ocupó el puesto 106 (entre 198 países) y obtuvo una calificación de 35/100 en 2018, mientras que Turquía ocupó el puesto 91 y su calificación fue de 39².

1. Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Mundial, <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx>>. Las estimaciones del índice de Gini se basan en datos de encuestas primarias de hogares obtenidas por los organismos gubernamentales de estadística y las divisiones del Banco Mundial en los países.

2. Transparency International: «Corruption Perceptions Index» en <www.transparency.org/en/cpi/2019/results>.

Cuadro 1

**Algunos indicadores económicos y sociales
de Brasil y Turquía**

Indicadores	Brasil	Turquía
Índice de desarrollo humano (2019)	0,761	0,806
Ingreso nacional bruto per cápita (2019) (en dólares)	14.068	24.905
Población (2019) (en millones de habitantes)	209,5	82,3
Superficie (km ²)	8.514.215	783.562
Expectativa de vida (2019) (en años)	75,7	77,4
Usuarios de internet (2019) (%)	67,5	71
Tasa de recuento de pobreza fijada en us\$ 5,50 al día (2018) (%)	19,8	8,5
PIB (a precios constantes de 2010 en billones de dólares, 2019)	2,34	1,25
Tasa de crecimiento del PIB (2019)	1,1	0,9

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2019, PNUD (<http://hdr.undp.org/en/countries/>) e Indicadores Mundiales de Desarrollo del Banco Mundial (actualizado al 15/10/2020).

Imperios de antaño, ambos países ocupan enormes territorios de gran magnitud geopolítica. Turquía es un puente histórico entre Oriente y Occidente, miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y su territorio nacional está atravesado por oleoductos y gasoductos. Brasil es una masa continental que abarca la mitad del territorio de América del Sur. Dueño de la segunda reserva más grande de petróleo crudo en América Latina y el Caribe en 2019, es un país megadiverso desde el punto de vista ambiental, situado bajo la órbita hegemónica de EEUU dentro de lo que el Departamento de Estado ha denominado el «hemisferio occidental». Es un país clave en las Américas que, especialmente durante la «marea rosa» en América del Sur, ha exhibido una política exterior anclada en una ambición política de autonomía regional y mundial en competencia con Washington.

En el ámbito nacional, ambos países se ven afectados por las disparidades intrarregionales. Turquía tiene 26 regiones. Estambul y sus zonas vecinas, donde tiene su sede la mayoría de las empresas, generan aproximadamente 35% del PIB anual. Las regiones situadas en la parte occidental de Turquía, como Estambul, Ankara e Izmir, tienen un mayor ingreso per cápita que las situadas en la parte oriental. Ankara (con una gran cantidad de centros de salud, universidades e instituciones gubernamentales) y Estambul (el centro financiero) poseen mejores indicadores de infraestructura social y financiera, respectivamente. Estambul es la región más desarrollada

en cuanto a infraestructura física, seguida de Kocaeli-Sakarya-Düzce, la región vecina del territorio anatolio de Estambul³.

Según la OCDE, las disparidades regionales en términos de PIB per cápita disminuyeron ligeramente en Turquía entre 2004 y 2014. Con un crecimiento del PIB per cápita de 5,4% anual durante ese periodo, Anatolia oriental fue alcanzando a Estambul, que creció 3,6% anual durante el mismo lapso. En lo que respecta al empleo, la educación o la capacitación de la juventud, por ejemplo, cuatro de las cinco regiones de la OCDE con peores resultados están situadas en Anatolia oriental y central, en Turquía⁴.

Brasil tiene 27 estados federados y el distrito federal, donde se encuentra Brasilia. San Pablo concentra un tercio del ingreso nacional, y el sur y el sureste son las dos regiones más desarrolladas en términos de indicadores económicos y sociales. El cuadro 2 resume las principales desigualdades y diferencias entre las regiones de Brasil y compara los estados federados más rico y más pobre (San Pablo y Piauí, respectivamente). Es interesante resaltar que, contrario al patrón observado en la década de 1990, cuando el Estado brasileño dio marcha atrás en la implementación de políticas y recursos destinados a las regiones menos desarrolladas, bajo el gobierno del PT el Estado resurgió como principal inversor y promotor del crecimiento regional. Sin embargo, la dinámica no estuvo exenta de problemas, principalmente en relación con la coordinación en el nivel federal, donde las acciones del gobierno generalmente siguen un esquema basado en el incentivo a las inversiones en los sectores tradicionales, la misma política que se implementó en las décadas de 1960 y 1970 bajo el régimen militar. En cuanto al desarrollo humano, si observamos el índice de analfabetismo vemos, por ejemplo, que la región del sur tiene los índices más bajos: 3,6% de su población es analfabeta, mientras que el medio oeste tiene 5,7% de analfabetos, el norte 8% y el noreste, 14,5%⁵.

Las relaciones entre civiles y militares muestran otro punto en común en la historia política reciente de Brasil y Turquía: históricamente, los golpes militares interrumpieron los esfuerzos de consolidación de la democracia a lo largo del siglo XX en ambos países. El gobierno militar de Brasil duró desde 1964 hasta 1985, mientras que Turquía sufrió una larga lista de

3. Hülya Saygili y K. Azim Özdemir: «Regional Economic Growth in Turkey: The Effects of Physical, Social and Financial Infrastructure Investment», documento de trabajo Nº 17/16, Central Bank of the Republic of Turkey, 2017.

4. OCDE: «OECD Regions and Cities at a Glance 2020», OECD Publishing, París, 2020, disponible en <www.oecd.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-26173212.htm>.

5. Aristides Monteiro Neto: «Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes» en *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* Nº 9, IPEA, 2014.

Cuadro 2

Disparidades regionales en Brasil (% del total nacional)

Regiones/ estados	Territorio	Población (2010)	PIB (2014)	Valor agregado (2013)				PIB per cápita (2014)*
				Agricultura	Minería	Manufactura	Servicios	
Centro Oeste	18,9	7,4	9,4	19,2	1,1	5,9	9,6	1,25
Norte	45,3	8,3	5,3	10,6	12,5	4,4	5,0	0,63
Noreste	18,3	27,8	13,9	16,5	7,8	8,8	14,7	0,50
Sur	6,8	14,4	16,4	29,5	1,0	24,5	15,2	1,15
Sudeste	10,9	42,1	54,9	23,4	77,6	56,4	55,6	1,31
Piauí	2,9	1,6	0,6	0,7	0,0	0,2	1,0	0,41
San Pablo	2,9	21,6	32,1	11,0	3,8	38,6	33,6	1,48

*Relación entre los PIB per cápita regionales y el PIB per cápita nacional.

Fuente: Carlos R. Azzoni y Eduardo A. Haddad: «Regional Disparities» en Edmund Amman, C.R. Azzoni y Werner Baer (eds.): *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, Oxford UP, Oxford, 2018, p. 427.

golpes protagonizados por militares que se proclamaron guardianes de la democracia secular turca fundada por Mustafa Kemal Atatürk en 1923. El primer gobierno militar duró desde 1960 hasta 1965. En 1971 tuvo lugar el segundo golpe militar y en 1980, el tercero. En 1997, la cúpula militar publicó una serie de «recomendaciones» para el gobierno de coalición liderado por el Partido del Bienestar (Refah), de tendencia islamista, el cual obtuvo una considerable cantidad de votos en la elección de 1995. Al gobierno no le quedó otra opción que aceptar las órdenes militares. En 1998, Refah fue proscripto y, años más tarde, algunos de sus miembros (entre ellos, Erdogan) crearon el AKP.

En ambos países, las Fuerzas Armadas han desempeñado importantes funciones políticas y establecido estrechos vínculos con el pensamiento estratégico occidental y las escuelas y funcionarios militares. Los actuales ministros de Defensa son ex-generales: Fernando Azevedo e Silva en Brasil y Hulusi Akar en Turquía. No obstante, hoy en día las tareas y funciones de los militares parecen expresar expectativas nacionales y ambiciones internacionales diferentes: en el caso turco, la guerra en Siria, la crisis de los refugiados y la relevancia del conflicto con los kurdos, la minoría étnica más importante, representan amenazas a la seguridad en una escala inexistente en Brasil. Desde el final de la dictadura, los militares brasileños han desempeñado funciones claves en la seguridad pública en eventos internacionales (por ejemplo, en la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos de 2016 en Río de Janeiro), pero también en la «pacificación» de las favelas y en la protección del medio ambiente amazónico. Los militares brasileños también

han estado involucrados en las agendas humanitarias internacionales, por ejemplo en Haití y la región fronteriza con Venezuela⁶.

Por último, dada su fundación histórica y sus modelos de desarrollo socioeconómico, Brasil y Turquía comparten otra característica de gran importancia para entender la toma de decisiones en materia de política exterior: ambos países tienen clivajes arraigados entre los miembros de la élite. De manera sintética, en Brasil este clivaje enfrenta una visión cosmopolita con otra basada en la soberanía, tanto en el sector público como en el privado; la alineación con el mundo occidental frente a la búsqueda de autonomía y un encuadre de la política internacional menos hegemónico y más multipolar⁷. Bajo el gobierno de Jair Bolsonaro, las escisiones han ido creciendo junto con la profundización de la polarización política, incluso en el ámbito cultural, social y medioambiental, que solían ser parte de un común denominador que, desde la Constitución de 1988, incluía la defensa de los derechos humanos, las cuotas raciales, las políticas de género, los derechos de los indígenas y la protección de la Amazonía y las reservas naturales. En el caso de Turquía, existe ahora una división entre la burguesía «secular» de Estambul y la burguesía religiosa (musulmana) de rápido crecimiento proveniente de la región de Anatolia; entre los que apoyan la democracia y el retorno de Turquía al parlamentarismo frente a los simpatizantes del presidente Erdogan y su control cada vez más antidemocrático de las instituciones políticas, los investigadores independientes, las organizaciones de la sociedad civil y los medios opositores; y por último, entre quienes defienden los modelos de desarrollo económico liberal frente a un paradigma más centrado en la intervención estatal.

Agitación nacional, crisis económica e implicancias en la política exterior

Tras años de tasas de crecimiento económico sostenido (y relativamente alto) y de esfuerzos de consolidación democrática, Brasil y Turquía hoy se enfrentan a una crisis económica y al resurgimiento de liderazgos autoritarios. Erdogan y Bolsonaro fueron elegidos por el voto popular, pero ambos desafían constantemente a las instituciones políticas, cuyo mandato consiste en proteger el Estado

6. Alexandre P. Spohr y André L. Reis da Silva: «Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases» en *Contexto Internacional* vol. 39 Nº 1, 2017; Mónica Hirst (comp.): «La intervención sudamericana en Haití» en M. Hirst (comp.): *Crisis del Estado e intervención internacional. Una mirada desde el Sur*, Edhasa, Buenos Aires, 2009.

7. C.R.S. Milani y Tiago Nery: «The Sketch of Brazil's Grand Strategy under the Workers' Party (2003-2016): Domestic and International Constraints» en *South African Journal of International Affairs* vol. 26 Nº 1, 2019.

de derecho, la democracia y los derechos humanos. El desprecio por el pluralismo político, la diversidad social y el conocimiento científico parece unir a ambos mandatarios en el ámbito de sus respectivas naciones. Sin embargo, puertas afuera, han implementado enfoques opuestos. Tras algunas convergencias en el plano internacional, como el plan Davutoğlu-Amorim de 2010 para resolver el conflicto nuclear iraní, en la actualidad estas dos potencias diplomáticas despliegan estrategias de política exterior completamente diferentes.

Cuadro 3
Alcance diplomático de los países seleccionados

Componentes del índice	Representaciones totales*	Embajadas	Consulados	Misiones permanentes	Ranking mundial 2019
China	276	169	96	8	1
EEUU	273	168	88	9	2
Francia	267	161	89	15	3
Japón	247	151	65	10	4
Rusia	242	144	85	11	5
Turquía	235	140	81	12	6
Alemania	224	150	61	11	7
Brasil	222	138	70	12	8
Reino Unido	208	152	44	9	11
India	186	123	54	5	12
México	157	80	67	7	15
Sudáfrica	124	106	14	2	25

* Incluye el número total de embajadas, consulados, misiones permanentes y misiones temporales que no figuran en la tabla por ser cuantitativamente poco significativas.

Fuente: Lowy Institute, Global Diplomacy Index, <<https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>>.

Tras una alianza personal entre Donald Trump y Bolsonaro que implicó la complacencia y docilidad de Brasil hacia los intereses de Washington, el país que alguna vez fuera un líder sudamericano y un constructor de puentes Norte-Sur está a punto de convertirse en un paria internacional, en el contexto de importantes negociaciones regionales y multilaterales. En el caso de Turquía, después de años de negociaciones frustradas con Bruselas sobre su ingreso a la UE y a pesar de su adhesión a la OTAN, Ankara mira hacia Oriente y quizás pueda llegar a convertirse en un aliado clave del eje sino-ruso de la seguridad y el desarrollo⁸.

8. Ahmet Insel: *La nouvelle Turquie d'Erdogan. Du rêve démocratique à la dérive autoritaire*, La Découverte, París, 2017.

En ambos casos, el punto de inflexión se debe a factores nacionales y sistémicos. En Brasil, los escándalos de corrupción que involucraron a funcionarios del gobierno y al sector privado, un creciente y difuso sentimiento anti-PT que desató protestas callejeras entre 2013 y 2016 y tasas de crecimiento económico en descenso desde 2014, entre otros factores, derivaron en serios cambios políticos que culminaron con el juicio político a la presidenta Rousseff y con el gobierno de transición encabezado por el vicepresidente Michel Temer. Como resultado de una creciente polarización social y política, el extremista de derecha Jair Bolsonaro fue electo presidente en noviembre de 2018⁹.

En Turquía, dos cambios externos importantes explican la consolidación nacional del poder político del AKP: la crisis económica mundial de 2008-2009, que desafió la hegemonía estadounidense a escala mundial y regional, y la Primavera Árabe de 2011. Tras la

La Primavera Árabe afectó de manera directa la seguridad nacional y las opciones en materia de política exterior de Turquía

desición de EEUU de retirarse de Iraq, Washington se enfocó menos en la política de Oriente Medio. La Primavera Árabe afectó de manera directa la seguridad nacional y las opciones en materia de política exterior de Turquía. Ambos sucesos internacionales coincidieron en el ámbito nacional con la creciente capacidad de AKP para consolidar su poder político y satisfacer los intereses del electorado que lo apoyaba por razones religiosas o económicas. AKP ha sustituido de modo progresivo los valores liberales por

una identidad musulmana como su principal columna vertebral, lo que ha afectado profundamente las decisiones de Turquía en materia de política exterior, en particular en relación con las naciones occidentales y los debates multilaterales sobre derechos humanos y de género.

Al mismo tiempo, las relaciones exteriores entre Turquía y la UE son fundamentales para comprender estos cambios. El primer ministro de centroderecha Turgut Özal había reactivado el proceso de adhesión de Turquía solicitando el ingreso formal en 1987. Tansu Çiller (única primera ministra de Turquía a la fecha, entre 1993 y 1996) firmó el acuerdo de Unión Aduanera en 1995. El centroizquierdista Mustafa Ecevit consiguió para Turquía el estatus de candidata a ingresar en el bloque en 1999. Por ende, más allá del espectro político, los distintos gobiernos buscaron la adhesión a la UE, pero fue bajo AKP que Turquía

9. Se pueden encontrar dos análisis sobre el bolsonarismo en Adalberto Cardoso: *À beira do abismo: uma sociologia política do bolsonarismo*, edición de autor, 2020, disponible en <www.researchgate.net/publication/344794093_A_beira_do_Abismo_uma_sociologia_politica_do_bolsonarismo>; Jairo Nicolau: *O Brasil dobrou à direita. Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*, Zahar, Rio de Janeiro, 2020.

cumplió con los criterios de Copenhague y en 2004 la UE acordó iniciar las negociaciones¹⁰. Como recuerdan Ziya Onis y Mustafa Kutlay, las transformaciones en la economía política mundial, la pérdida del atractivo de la UE en su periferia, las dinámicas internas de la integración europea y sus múltiples crisis, pero también las atractivas versiones antiliberales del capitalismo estratégico, entre otros factores, explicarían la razón por la que las élites turcas cambiaron sus prioridades geográficas en la resolución de dilemas relacionados con el nexo regional-global¹¹.

Los dilemas de la política exterior

Hoy en día, a pesar de una reciente trayectoria compartida de agitación interna, el surgimiento de un liderazgo autoritario y otros puntos en común, Brasil y Turquía presentan importantes diferencias en cuanto a sus actuales ambiciones políticas en el plano internacional y su capacidad de liderazgo en sus respectivas regiones¹². La dimensión regional de las estrategias de política exterior de países como Brasil y Turquía es relevante, dado que sus opciones a escala nacional y global pueden generar dilemas: ¿cómo puede Brasil equilibrar su pertenencia a los BRICS con una política exterior que priorice América del Sur y un enfoque de solidaridad Sur-Sur con los países africanos? ¿Cómo mutará la lealtad personal de Bolsonaro durante el gobierno de Joseph Biden y Kamala Harris? ¿Cómo conciliará Turquía su geografía de puente entre mundos distintos en Oriente Medio con la identidad musulmana? ¿Qué hay de la pertenencia de Turquía a la OTAN y a la OCDE?

No responderemos aquí todas estas preguntas; en resumen, los últimos cinco años han mostrado cómo el nexo regional-global puede producir serios dilemas en materia de política exterior en ambos países. Los dilemas refieren a las decisiones que deben tomarse con independencia de las incertidumbres, riesgos y costos que una determinada opción regional puede implicar a escala mundial

10. Mehmet Sahin: «Theorizing the Change: A Neoclassical Realist Approach to Turkish Foreign Policy» en *Contemporary Review of the Middle East* vol. 7 Nº 4, 2020.

11. Z. Onis y M. Kutlay: «Global Shifts and the Limits of the EU's Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey» en *Government & Opposition: An International Journal of Comparative Politics* vol. 54 Nº 2, 2019.

12. Las regiones no solo se definen aquí por su geografía, sino también por sus dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas, lo que hace que la definición de una región brasileña o turca sea más compleja. En el caso brasileño, ¿su región es América Latina o América del Sur? ¿Y el Caribe? ¿Es Brasil una nación occidental? En el caso de Turquía, ¿pertenece a Oriente Medio? ¿A los Balcanes europeos? ¿A la UE? ¿Es Turquía una nación mediterránea? ¿Pertenece a la hermandad musulmana? Es interesante recordar que, en una reunión de 2011 en el Despacho Oval, Barack Obama saludó a Erdogan en árabe con «Salam un aleykum», dando un estatus a Turquía dentro del mundo musulmán. Ver Ekrem Eddy Güzeldere: *Brazil-Turkey: Two Emerging Powers Intensify Relations*, FUNAG, Brasilia, 2018, p. 71.

y viceversa. Los niveles (desde el nacional hasta el regional y el mundial) están articulados, por lo que la política interna y la política exterior están intrínsecamente interrelacionadas. Además, los contextos son dinámicos (especialmente en Oriente Medio), lo que puede añadir costos adicionales relacionados con la (excesiva) participación¹³.

En el caso turco, la disolución de la antigua Unión Soviética le había dado a Ankara mayor espacio político no solo en Oriente Medio, los Balcanes y Asia Central, donde Turquía ha estrechado profundos lazos culturales con los nuevos países independientes, sino que también afectó el rol geopolítico de Turquía para con sus aliados occidentales. Además, el fin de la Guerra Fría no significó el fin de los conflictos en la región (la invasión iraquí de Kuwait,

Turquía ha virado gradualmente hacia Oriente, intentando construir y consolidar una alianza con Rusia y China

la guerra del Alto Karabaj, la guerra de Chechenia, la guerra civil yugoslava, el conflicto entre Palestina e Israel y la guerra en Siria, la cuestión kurda, entre otros). Esto explica por qué el ministro de Asuntos Exteriores Ahmet Davutoğlu (2009-2014) se propuso posicionar a Turquía en el corazón de la política regional y global, convirtiéndola en un actor fundamental¹⁴. Tras la Cumbre de la Asociación Turquía-Africa celebrada en 2008 con la participación de 49 países africanos, se organizó una serie de cumbres con naciones africanas como parte integral de una visión estratégica de cooperación para el desarrollo bajo la coordinación de la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TİKA, por sus siglas en turco). Desde 2009, Turquía ha virado gradualmente hacia Oriente, intentando construir y consolidar una alianza con Rusia y China. Si al comienzo de la era de AKP, el gobierno turco se había esforzado por mejorar las relaciones con la UE y evitar la confrontación con Washington, después de 2009 y especialmente tras el intento de golpe de Estado de julio de 2016¹⁵, la política exterior de Erdogan se ha basado en una forma de nacionalismo conservador y religioso, y también en la diversificación de las asociaciones económicas y estratégicas¹⁶. Desde entonces, el presidente turco ha buscado más autonomía respecto de la OTAN y de los modelos de desarrollo

13. Para un debate sobre los dilemas de la política exterior en el caso de Brasil, v. C.R.S. Milani, Letícia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima: «Brazil's Foreign Policy and the Graduation Dilemma» en *International Affairs* vol. 93 Nº 3, 2017.

14. Mesut Ozcan: *Harmonizing Foreign Policy, Turkey, the EU and the Middle East*, Ashgate, Aldershot, 2008.

15. Los medios de comunicación y el gobierno han puesto bajo sospecha a Fethullah Gülen, un predicador y empresario turco que vive en EEUU desde 1999. También hubo denuncias de Ankara de que las redes de inteligencia de Washington estarían involucradas en el intento de golpe de Estado.

16. Z. Onis: «Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Regional Power Influence in a Turbulent Middle East» en *Mediterranean Politics* vol. 19 Nº 2, 2014.

liderados por Occidente, y se ha embarcado en lo que pareciera ser el fin de la ilusión europea¹⁷.

Bajo el gobierno de Bolsonaro, la política exterior de Brasil experimentó una de las transformaciones más dramáticas de las últimas décadas, lo que produjo brechas en el exterior y heridas internas que les llevará años cerrar a los próximos presidentes y cancilleres, mientras que las próximas elecciones presidenciales tendrán lugar recién a fines de 2022. En su propuesta electoral, denominada Proyecto Fénix, el entonces candidato Bolsonaro había prometido un nuevo Itamaraty al servicio de valores asociados a lo que su equipo denominó «el verdadero pueblo brasileño». El giro en la política exterior de Bolsonaro quedó confirmado con la designación como ministro de Asuntos Exteriores de Ernesto Araújo, un diplomático de carrera que nunca había ocupado un cargo en el exterior. Hoy, después de dos años de Bolsonaro en la Presidencia, innumerables sucesos, posicionamientos y declaraciones han demostrado ser parte de lo que muchos expertos han llamado una diplomacia casuística y bochornosa. Tengo la hipótesis de que el gobierno actual es el primero desde 1988 en romper con los principios normativos consagrados en la Constitución brasileña, al asociar la política exterior con un proyecto de poder personalista y ultraconservador desfasado de la diversidad y el pluralismo que subyacen al pacto democratizado posterior a 1988. Desde la redemocratización, los gobiernos nunca han sido homogéneos, incluido el de Bolsonaro, aunque su gobierno ha sido el primero en producir una ruptura en las narrativas y prácticas de política exterior en la historia reciente del país.

A diferencia de Turquía, Brasil ha reducido drásticamente su ambición, tanto a escala regional como global: su salida de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), las conflictivas relaciones bilaterales con el presidente argentino Alberto Fernández, la degradación del Mercado Común del Sur (Mercosur) como prioridad de la política exterior, las perspectivas antiglobalistas adoptadas en varios foros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (en materia de derechos humanos, cuestiones de género, derechos de los pueblos indígenas, etc.), el apoyo a políticas que buscan obstaculizar las respuestas al cambio climático (negación, postergación, uso de *fake news*), el fanatismo antichino, por dar algunos ejemplos. Poco a poco, su gobierno ha desplegado una estrategia de Estado paria, aislando a Brasil de los esfuerzos diplomáticos multilaterales regionales y globales. La reciente exclusión de Brasil de la Cumbre sobre la Ambición Climática 2020 confirma esta tendencia.

Tanto Brasil como Turquía son potencias regionales, pero el contexto regional de Brasil es mucho menos conflictivo y está mucho más hegemonizado por EEUU. Esto puede haber dado lugar a una visión estratégica de largo plazo

17. Jana J. Jarbour: *La Turquie. L'invention d'une diplomatie émergente*, La Découverte, París, 2017.

mucho más desarrollada en Ankara que en Brasilia, si bien ambos países tuvieron gobiernos militares. En el caso de Brasil, los factores políticos nacionales desempeñaron un rol importante en el debilitamiento de la ambición geopolítica del país, una ambición que había crecido bajo el gobierno del PT pero que nunca fue compartida plenamente por las élites estratégicas locales. Bolsonaro, de hecho, enterró esas ambiciones.

Hipótesis para entender las ambiciones cambiantes

En primer lugar, Brasil y Turquía son el epítome del actual giro autoritario mundial en la política interna, estrechamente relacionado con los cambios de poder internacional, tanto a escala mundial como regional. Erdogan y Bolsonaro son ejemplos claros de líderes que, a pesar de haber sido elegidos democráticamente, levantan banderas divisionistas, conservadoras y religiosas en sociedades complejas atravesadas por la diversidad étnica y racial, por iniciativas históricas (no sin tensiones) de construcción de un modelo de Estado laico, así como por proyectos contradictorios de modernidad social. Ambos presidentes culpan a los valores políticos liberales, subestiman las instituciones democráticas y el multilateralismo, satisfacen a sus propios círculos políticos y dejan de lado a los grupos sociales progresistas para justificar sus respectivos proyectos y aumentar su apoyo popular. Muchas de sus decisiones en materia de política exterior están orientadas a conquistar los corazones de las audiencias nacionales, aunque algunas de ellas puedan tener repercusiones negativas en el desarrollo económico, social y ambiental de sus países. La comparación entre las trayectorias internas de ambos países muestra similitudes en muchos aspectos, pero al menos una diferencia llama la atención: en Brasil, la transición desde el Estado de derecho democrático y el gobierno pluralista hacia un modelo de gobierno que amenaza al *demos* e ignora las organizaciones de la sociedad civil ha implicado un cambio de liderazgo, mientras que, en el caso de Turquía, Erdogan ha mostrado una flexibilidad

Muchas de sus decisiones en materia de política exterior están orientadas a conquistar los corazones de las audiencias nacionales

oportunista que ha sido capaz de marginar los componentes liberales de la coalición de apoyo y de la toma de decisiones del gobierno.

En segundo lugar, en el ámbito internacional, tanto Erdogan como Bolsonaro implementan políticas nacionalistas que están económicamente orientadas hacia el exterior, pero su concepción sobre el rol del Estado en el desarrollo y sus marcos interpretativos del orden mundial son muy diferentes. Bolsonaro y su ministro de Economía Paulo Guedes no parecen haber aprendido las lecciones

de la crisis financiera mundial de 2008, e incluso en el actual contexto de pandemia, promueven una visión neoliberal de las relaciones entre el Estado y el mercado. Además, la cosmovisión de Bolsonaro se inspira casi exclusivamente en una hegemonía liderada por EEUU, arraigada en la defensa del cristianismo y en lo que Araújo califica como los verdaderos valores de las sociedades occidentales.

Erdogán, por el contrario, implementa políticas de regulación y desarrollo más acordes con un modelo de capitalismo de Estado. Como afirma Mustafa Kutlay, «la economía política turca del último decenio parece estar virando hacia un nuevo paradigma con implicancias en relación con la configuración de las instituciones domésticas»¹⁸. Esto podría representar un cambio profundo en la trayectoria de Turquía, dado que las ideas liberales dominaban hasta hace muy poco el pensamiento político y económico. Si bien los gobiernos practicaron cierto intervencionismo en las décadas de 1960 y 1970, el Consenso de Washington fue muy influyente en la política turca entre la década de 1980 y la primera década del siglo XXI.

No obstante, desde el punto de vista comercial, Turquía está estrechamente relacionada con Europa. Incluso China (y Rusia) han aumentado sus asociaciones económicas con Turquía. En términos de stocks, los Países Bajos tienen el liderazgo, con 19,9% del total de la inversión extranjera, seguidos por Reino Unido con 14,9%. Azerbaiyán fue el mayor inversor en Turquía durante el periodo comprendido entre enero y marzo de 2019, una novedad para la historia del país. Ello se debió principalmente a la puesta en marcha de la Star Oil Refinery, operada por la empresa petrolera estatal azerbaiyana Socar. Los ingresos de inversión extranjera directa (IED) de Turquía disminuyeron significativamente a 8.400 millones de dólares en 2019, frente a los 13.000 millones de dólares de 2018 (-35%). Los stocks de IED se situaron en 165.000 millones de dólares en 2019, lo que representa una disminución en comparación con los 188.000 millones de 2010. Entre los sectores que atraen la mayor cantidad de IED en Turquía se encuentran las finanzas, el comercio mayorista y minorista y la manufactura¹⁹.

En Brasil, el comercio internacional está más diversificado. Además, hoy en día el país es el noveno receptor de IED en el mundo en términos de ingresos (el séptimo en 2018), y el primero en América Latina y el Caribe. Los stocks de IED alcanzaron los 640.000 millones de dólares a finales de 2019, cuando los inversores eran atraídos principalmente por las industrias de extracción de petróleo y gas y de electricidad. China aumentó su capacidad de inversión en Brasil durante el auge de la IED entre 2009 y 2011. Entre 2005 y 2019, las empresas chinas invirtieron 131.100 millones de dólares en América Latina y el Caribe, lo que representó alrededor de

18. Mustafa Kutlay: «Politics of New Developmentalism: Turkey, BRICS and beyond» en Emre Ersen y Seckin Kostem (eds.): *Turkey's Pivot to Eurasia*, Routledge, Londres, 2019, pp. 183-196.

19. UNCTAD: *World Investment Report 2020*, disponible en <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf>.

10,7% de toda la IED china. De esta cifra, solo Brasil recibió 60.400 millones de dólares, casi la mitad de toda la IED china en la región entre 2005 y 2019²⁰.

En tercer lugar, en términos geopolíticos, la apuesta de Turquía por una alternativa al mundo occidental parece estar asociada a cambios en su modelo político y económico. La apuesta de Brasil por el cambio hacia la diversificación, especialmente bajo el gobierno del PT, no prosperó. El diseño de una alternativa en el área de seguridad al mundo occidental fue imposible durante la época de la Guerra Fría e incluso después, debido principalmente a la situación geográfica de Brasil, en la zona de influencia directa de EEUU, pero también debido a la oposición interna de los principales miembros de la élite estratégica que siempre consideró a Brasil «otro Occidente», diferente del mundo occidental y a su vez parte de él. Cuando los gobiernos pensaron en alternativas de política exterior (en los años 60 y 70 y, más recientemente, bajo el gobierno del PT), estas estaban asociadas al desarrollo económico, a las oportunidades y negociaciones comerciales y a la diversificación de las alianzas con otras potencias del Sur global.

Es cierto que los momentos históricos de estos dos modelos de política exterior son distintos: Brasil apostó por la graduación autónoma en un contexto histórico en el que la economía política internacional y la dispersión del poder facilitaban estrategias emergentes sin muchos riesgos de seguridad, mientras que Turquía implementa su actual modelo de política exterior en un contexto regional en el que la geopolítica importa mucho más, y en una coyuntura histórica en la que la concentración de poder es mucho mayor que la dispersión. Turquía parece contar con una mayor cohesión interna entre los miembros de la élite estratégica, aunque esta cohesión se basa en estructuras de gobierno más autoritarias y menos democráticas. En el pasado, las consideraciones en torno del desarrollo habían asumido un rol menos importante en la política exterior de Turquía: durante la época de la Guerra Fría, aun cuando se alió con el bloque occidental y tuvo que desempeñar un rol estratégico en contener las presiones de la Unión Soviética en la región, las cuestiones ligadas al desarrollo social parecían tener menor peso en la política exterior turca. Hoy en día, esto ya no parece ser así.

En la actualidad, el diseño de una estrategia de diversificación económica también tiene claras consecuencias estratégicas y geopolíticas. La definición de los patrones tecnológicos está estrechamente relacionada con las disputas geopolíticas, como ocurre con la tecnología de internet 5G. Turquía parece estar en una vía geopolítica que está cada vez más cerca de China que de EEUU. Brasil simplemente no tiene rumbo. Dado el escenario actual, es posible preguntarse si la pertenencia de Brasil al grupo de los BRICS es sostenible y si Turquía podría ser un buen sustituto geopolítico del gigante sudamericano. En términos regionales, una eventual salida de Brasil implicaría no solamente la pérdida del estatuto político de «gigante» para ese país, sino también un abandono de América Latina de este grupo geopolítico de poder. ■

20. Ibíd.