



HAL
open science

Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente

Ignacio Fernando Lara

► **To cite this version:**

Ignacio Fernando Lara. Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente. Anuario Americanista Europeo, 2012, 10 (Tema central Brasil: ¿se puede ser una potencia mundial sin bombas atómicas ni premios Nobel?), pp.53-72. halshs-00825688

HAL Id: halshs-00825688

<https://shs.hal.science/halshs-00825688>

Submitted on 24 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente¹

Ignacio F. Lara*

Resumen: *Existe un consenso sobre el actual proceso de descentralización global caracterizado por el declive de EEUU y el ascenso de China, aunque el consenso es menor acerca de las dinámicas futuras del sistema internacional. Uno de los temas más analizados concierne el rol de las potencias emergentes en este nuevo orden. El objetivo de este trabajo es dilucidar las posibilidades que tiene Brasil de ingresar al club de las grandes potencias sin contar con el sostén a su liderazgo de parte de sus vecinos regionales. En otras palabras: ¿puede una potencia media emergente que no posee la condición de potencia regional aspirar a obtener el estatus de gran potencia? El análisis de Brasil será útil para clarificar si la falta de liderazgo regional pone algún límite a tan ambicioso objetivo o si es suficiente ser regionalmente preponderante para lanzar una estrategia global y jugar un rol de relevancia en la arena internacional.*

Abstract: Limits and possibilities of Brazil as an emerging middle power.

Most scholars agree on the ongoing process of global decentralization characterized by the relative decline of the US and the rise of China, though there is less consensus regarding the features and dynamics of the forthcoming international system. One of the most discussed topics in this regard concerns the role of the emerging powers. This article aims to elucidate how far a country can go on its strategy to become a major power without the support of its regional neighbors. In other words: is it possible for an emerging middle power to become a great power without being a regional power? Analyzing the Brazilian case will help to answer whether the lack of regional leadership may pose limits to such an ambitious goal, or if it is just enough to be regionally preponderant in order to launch a global strategy and to play a major role in international politics.

Palabras clave: Brasil, potencia media emergente, potencia regional, América del Sur

Keywords: Brazil, emerging middle power, regional power, South America

INTRODUCCIÓN

Entre las previsiones de cambio del sistema internacional, es recurrente la referencia al fenómeno de las potencias medias emergentes –a las que generalmente se les agrega la condición de ser potencias en sus regiones- y a su rol en la redefinición del sistema. Brasil, que se encuentra en el selecto grupo de las potencias medias emergentes, denota varias limitaciones en su afán de presentarse

*Alta Scuola de Economia e Relazioni Internazionali (ASERI Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Italia), ignacioflara@gmail.com)

¹ Este artículo está basado en la ponencia “Brazil: The limits of a would-be global power without regional consensus”, preparado para el XXIV Congreso della Società Italiana di Scienze Politiche, organizado en la Universidad IUAV de Venecia, 16-18 Septiembre de 2010.

como potencia regional. El objetivo de este trabajo es dilucidar sus posibilidades de ingresar al club de las grandes potencias sin contar con el sostén de sus vecinos regionales. En otras palabras: ¿puede una potencia media emergente, que no posee la condición de potencia regional, aspirar a obtener el estatus de gran potencia?

El artículo comenzará con un breve análisis sobre el contexto en el cuál surgen las potencias medias emergentes y cómo han sido conceptualizadas. Seguidamente, se repasará el concepto de potencia regional, evaluando las posibles incongruencias que presenta la identidad entre las dos categorías analizadas. Luego se abordará el estudio del caso brasilero para verificar si cumple con los requisitos para ser colocado junto a las potencias medias emergentes y de las regionales. El artículo concluirá con algunas consideraciones finales acerca del estatus de Brasil, reflejando los logros y los límites de la estrategia para obtener una mayor presencia y prestigio internacional, principalmente en el período que va desde inicios de los '90 hasta nuestros días.

EL ASCENSO DE LAS POTENCIAS MEDIAS EMERGENTES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La mayoría de los estudios sobre el sistema internacional parecieran converger en afirmar el final de lo que fue denominado el *momento unipolar*, salvo por Brooks y Wohlforth (2008), que afirman el mantenimiento de la unipolaridad en el sistema². Sin embargo, los análisis difieren respecto a la forma que tomará el sistema internacional como consecuencia del fin de dicho período. Es así que nos encontramos con un amplio abanico de posibilidades, que van desde el retorno a la multipolaridad (NIC 2008)³, a una versión *aggiornada* de la uni-multipolaridad (Huntington 1999; Gratius 2008)⁴, hasta llegar a plantear la ausencia de polaridad en el sistema internacional (Haass 2008)⁵.

² Estos autores sostienen que no hay evidencia de un Estado que haya acumulado suficientes capacidades para convertirse en un polo de poder ni se ha verificado la formación de una alianza contra-hegemónica contra EEUU. Este continuaría con su posición dominante en términos económicos y políticos, y su preponderancia avasalladora no debería cambiar en el futuro próximo (Brooks y Wohlforth 2008).

³ Según el *National Intelligence Council*, este sistema multipolar se caracterizará por: la consolidación de las potencias emergentes, una economía globalizada, la transferencia de poder económico y riqueza de Occidente a Oriente y una mayor influencia de los actores no estatales en el escenario internacional (NIC 2008).

⁴ Para Gratius, el actual sistema internacional se caracteriza por el ascenso de Asia y por el reforzamiento del rol de la religión y del Estado-nación. La característica unipolar del sistema internacional continuará a ser representada por las grandes capacidades militares de EEUU, mientras la multipolaridad será la regla en el resto de las dimensiones del sistema internacional (Gratius 2008).

⁵ Según Haass, el sistema internacional será no-polar, ya que el poder estará diseminado en vez de estar concentrado en pocos polos, por lo que diversos Estados tendrán distintos tipos de poder. A pesar de la concentración -en pocos países- de la población, de la participación en el PIB global y del presupuesto militar, surgirán actores que detendrán porciones incrementales de poder e influencia (Haass 2008).

A pesar de los distintos análisis sobre los cambios en la polaridad del sistema internacional, los escenarios propuestos comparten algunos elementos en común. Salvo por Brooks y Wohlforth, todos reconocen el declino del poder de EEUU, aunque éste mantendrá un rol relevante, como *primus inter pares*. El abandono de su supremacía incontestada va de la mano del firme ascenso de China, así como también del de las denominadas potencias emergentes. Así, la multidimensionalidad del poder gana mayor importancia, ya que los temas de *alta política* parecen importar tanto como el poder económico y una amplia gama de temas sociales y culturales que entran en el concepto de *soft power*. Es extremadamente difícil sopesar cuál de estos tipos de poder prevalecerá en el futuro, y el hecho de poseer una porción significativa de poder en un área no necesariamente implicará ser preponderante en otras dimensiones.

Otro elemento compartido por estos estudios tiene que ver con la importancia del ascenso de China como polo emergente del actual sistema internacional. El Producto Interno Bruto (PIB) chino alcanzó los 7.318 billones de dólares en 2011, posicionándose en el segundo lugar de las principales economías del mundo. China también ha crecido en términos militares y, según el *National Intelligence Council* (2008), se volverá una importante potencia militar para el 2025, sino antes. La casi descontada probabilidad que China adquiera el estatus de superpotencia, basado en su capacidades materiales, en su *soft power* y en la unicidad de su modelo, es un aspecto reincidente en los mencionados estudios.

Junto a China, pero en una posición secundaria, es posible identificar un grupo de países - como India, Brasil y Sudáfrica- denominadas potencias medias emergentes (Hurrell 2006; Nolte 2006; De Sousa 2007; Schrim 2010), que estarían incrementalmente ocupando posiciones de mayor relieve en términos de poder político, económico y social. Existe una especie de consenso sobre el hecho que la emergencia de estas potencias no implica una desestabilización del sistema internacional, dado que apuntan a obtener mayor espacio en los procesos de toma de decisiones y de negociación dentro de la actual estructura internacional (Gratius 2008). Aunque algunos de estos países sostienen representar al Sur, y en consecuencia los países industrializados deberían darles mayor espacio, los primeros no reclaman un cambio radical en la institucionalidad existente.

Los mecanismos multilaterales y las organizaciones internacionales son de una importancia clave para estos Estados, ya que les ofrecen la oportunidad de reforzar su rol en la arena mundial. A pesar de su mayor relevancia –principal, aunque no exclusivamente, en términos económicos-, las potencias emergentes están aún lejos de ocupar posiciones de trascendencia en las principales instituciones internacionales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, CSNU) o de formar parte de instituciones y foros como la OCDE o el G-8. Las posiciones de dirección en éstas continúan siendo ocupadas por ciudadanos de grandes potencias o de potencias medias tradicionales. Esta falta de representación, junto a la inhabilidad de la arquitectura internacional para reflejar la actual distribución de poder, está a la base de las posiciones de países como Brasil e India. Estos países parecieran estar fuertemente comprometidos en la denominada cooperación Sur-Sur, para apoyar un nuevo modelo de multilateralismo, cristalizar sus aspiraciones y modificar la jerarquía internacional. A su vez, otra característica

que generalmente asemeja a estos países, es su capacidad de actuar como estabilizadores en sus respectivas regiones de origen (Gratius 2007).

La llegada de las potencias medias emergentes del Sur, en contraste con las potencias tradicionales e industrializadas del Norte, ha puesto en cuestión el tema de la jerarquía en el sistema internacional y cuál podría ser el resultado final en el caso que algunas de ellas obtenga el estatus de gran potencia. Aunque es principalmente gracias al desempeño económico que estos Estados han ganado importancia⁶, su dimensión y demografía, la dotación de sus recursos naturales y sus capacidades militares, parecieran apoyar sus aspiraciones de formar parte del club de las grandes potencias, por lo que Hurrell (2006) las llama *aspirantes a grandes potencias*.

DEFINIENDO LAS POTENCIAS MEDIAS EMERGENTES

Hasta fines de los '80, los estudiosos de las relaciones internacionales han estado principalmente (pre)ocupados con dos categorías de Estados –las superpotencias y las grandes potencias. Sin embargo, desde entonces, se ha producido un renovado interés en definir y debatir acerca de los principales elementos que caracterizan a las potencias medias emergentes y qué aspectos las diferencian de otras categorías.

El concepto de potencia media fue acuñado durante el período de la Guerra Fría para agrupar países industrializados importantes, como Canadá y Australia. En ese mismo contexto, las grandes potencias se distinguían por su capacidad de actuar globalmente y por la posibilidad de verse "*afectadas por todas las cuestiones que en cualquier sector y aspecto del mundo interestatal se susciten, aunque no participen de ellas directamente. Son las potencias con intereses generales, que se contraponen a las potencias con con intereses particulares o limitados*" (Truyol y Serra 1991, en Barbé 2008, 187).

La primera definición utilizada para analizar la naturaleza de las potencias medias fue realizada por Keohane (1969), y consistía en la diferenciación entre superpotencias, grandes potencias y potencias medias. Estas últimas eran consideradas actores que no podían influir en el sistema internacional por sí solas, pero eran capaces de tener un impacto sistémico en el caso que decidieran actuar conjuntamente en grupos reducidos o usando las instituciones internacionales a su disposición. Esta primera aproximación al análisis de la categoría de potencia media, ha sido sucesivamente ampliada por otros estudios, pero mantiene su vigencia.

Las potencias medias tradicionales, para ser así etiquetadas, deben exhibir ciertas condiciones cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras, se presume que el Estado debe contar con condiciones naturales y materiales, como el territorio, la población, el PIB, el presupuesto militar y el desarrollo tecnológico –por nombrar sólo algunos. A su vez, en términos cualitativos, se presupone que el Estado debe ser activo en el diseño e implementación de su política exterior, en modo de influenciar el sistema internacional, y registrar un grado notable de estabilidad y cohesión interna (Gratius 2007; Hurrell 2006).

⁶ Según Hurrell, "*las aspiraciones de estos países de convertirse en grandes potencias proviene principalmente de la 'confianza que trae el éxito económico'*" (2006, 18).

Hurrell (2006) sostiene que existen tres características que diferencian las potencias medias tradicionales de las emergentes. Estas últimas, además de presentar las condiciones cuantitativas y cualitativas apenas expuestas, deben demostrar las siguientes condiciones: tener un objetivo y un proyecto, de auto-percibirse como teniendo derecho a un rol de mayor relevancia en el sistema internacional; en segundo lugar, la creación, expansión y reforzamiento de las relaciones entre estos países, dado que se consideran *outsiders* de la arquitectura institucional y de la alianza creada luego de la Segunda Guerra Mundial; el último elemento que las caracteriza es el reconocimiento por parte de terceros, lo cual está intrínsecamente relacionado con los conceptos de legitimidad y autoridad.

Considerando que la primera de estas tres características será mayormente ilustrada con el análisis de Brasil que se presenta posteriormente, es conveniente en este momento detenerse un instante sobre las otras dos. En lo que respecta a la creación, expansión y reforzamiento de las relaciones entre estos países, es importante evidenciar que, si bien ya había sido ampliamente demostrado que las potencias medias tradicionales tienden a usar el *soft power* en vez del *hard power*, en el caso de las potencias medias emergentes la elección por el uso del primero – mediante la cooperación y la persuasión, utilizando las instituciones internacionales y creando alianzas interestatales (Gratius 2007)- va de la mano de su posición de reclamar un cambio en la *governance* internacional que refleje la actual distribución de poder (Flames 2007). Así, las potencias emergentes sostienen una plataforma basada en “*el conflicto Norte-Sur y la creación de nuevas alianzas Sur-Sur para negociar en mejores condiciones con los países industrializados*” (Gratius 2007, 5). Consecuentemente, el multilateralismo y la diplomacia del Sur han sido elegidos como los medios ideales para fortalecer sus posiciones y su poder de negociación.

La tercer característica ha sido ampliamente usada por los académicos y estudiosos de las relaciones internacionales para justificar el estatus de potencia media emergente para países como Brasil. Según Hurrell,

... la pertenencia al club de las grandes potencias es una categoría social que depende del reconocimiento de otros; por tus pares en el club, pero también por Estados más pequeños y más débiles dispuestos a aceptar la legitimidad y autoridad de aquellos que están en la cima de la jerarquía internacional (Hurrell 2006, 4).

Uno de los aspectos más complejos en el análisis del concepto de potencia media emergente es la posibilidad de evaluar el peso de cada una de estas tres características *vis-à-vis* los elementos que tradicionalmente se han considerado como los recursos de poder de un Estado. Si, por un lado, hay un amplio consenso en considerar como inevitable la posesión capacidades materiales, por otro lado, permanece poco claro el modo en el que se debe sopesar elementos como la auto-percepción, el reconocimiento o el comportamiento de un Estado en el escenario internacional.

A este respecto, Flandes (2007) sostiene que lo que define la categoría de potencia media emergente es su *comportamiento* en la arena internacional y no la posesión de recursos de poder material. Este análisis del *comportamiento* de las

potencias medias emergentes lleva a sostener que estos países registran un activismo notable en las organizaciones internacionales y sostienen valores compartidos que refuerzan el orden mundial, como la paz y la seguridad. Por ende, en lugar de buscar *objetivos de posesión* –en referencia al interés nacional del Estado- se concentran en los denominados *objetivos de entorno*, que traspasan los límites del interés nacional y son ampliamente compartidos por la comunidad internacional. Sin embargo, sostener que lo que diferencia a estos países de otras categorías es el *comportamiento*, dejando de lado la atención sobre sus capacidades materiales, resulta desafiante. Por un lado, la vocación multilateralista de estos Estados provendría de la imposibilidad de influenciar por sí mismos el escenario internacional, motivo por el cual despliegan un fuerte activismo en las instituciones multilaterales mediante la construcción de coaliciones y reforzando la cooperación sobre temas puntuales al interior del marco institucional existente. En cambio, siguiendo los supuestos del realismo y de la *realpolitik* (Cusack 1992), los Estados buscan aumentar y/o mantener su poder, por lo que sus intereses y estrategias deben ser entendidos en estos términos. Los Estados usan los medios disponibles para aumentar su poder, sea a través de la formación de coaliciones o mediante la participación en las organizaciones internacionales a su disposición, por lo que su comportamiento sería más una consecuencia de sus capacidades materiales y de su posición estructural en la jerarquía internacional que el resultado de adherir a ciertos valores y principios.

Por otra parte, la naturaleza socialmente construida del estatus de potencia media emergente también presenta dificultades no menores, ya que surgen diversos interrogantes al respecto, como por ejemplo: ¿cuánto reconocimiento debiera ser necesario para conceder a un Estado con este estatus? ¿Cuán relevante es la posición estructural del país que reconoce a otro como potencia media emergente? ¿Qué sucede si los países vecinos a la potencia media emergente son los únicos que no le conceden dicho estatus? Aunque Hurrell (2006) no lo mencione en éstos términos, el tema del reconocimiento está íntimamente conectado a la noción de liderazgo, definido como “*la habilidad de hacer que otros sigan los objetivos y las posiciones que éstos previamente no compartían y/o hacer que otros apoyen el aumento del estatus y del poder de la potencia emergente*” (Schrim 2010, 200). Aunque éste tema será desarrollado sucesivamente, es necesario dejar en evidencia la complejidad de hacer confluir, en el concepto de potencia media emergente, la construcción social del estatus y la capacidad de liderazgo.

SOBRE EL CONCEPTO DE POTENCIA REGIONAL

Cuando se hace referencia a las potencias medias emergentes, generalmente se las denomina potencias regionales, dadas las dimensiones territoriales y demográficas de estas, así como también el tamaño de sus economías y de sus gastos militares, lo que las convierte en preponderantes en sus regiones. Sin embargo, otra característica que comparten las potencias medias emergentes es la falta de liderazgo en sus propias regiones, lo cual cuestionaría dos temas importantes: su posición como potencias regionales y que la imposibilidad de ejercer este liderazgo –que implica la ausencia de seguidores- pueda convertirse en un

obstáculo insuperable para sus aspiraciones de ingresar al club de las grandes potencias.

Si bien la relación entre la dimensión regional y la global se muestra compleja para todos los Estados, lo es aún más para aquellos que aspiran a jugar un rol de mayor relevancia en ambas pero cuyo objetivo principal es adquirir un estatus internacional de preeminencia. Si el concepto de potencia media puede aparecer definido en modo impreciso, la categoría de potencia regional se presenta aún más controvertida, ya que *“el concepto se ha utilizado más en el contexto de la integración regional que en el marco de la jerarquía internacional de los Estados (Gratius 2007, 7).*

En su definición de potencia regional, Nolte (2006, 2007) sostiene que se deben comprobar la existencia de los siguientes criterios: ser parte de una región delimitada geográfica, económica y políticamente; articular la pretensión de una posición de liderazgo en la región (auto-percepción); influenciar significativamente la delimitación geográfica y la construcción político-ideacional de la región; disponer de recursos materiales (militares, económicos y demográficos), organizacionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder regional; estar interconectada con la región económica, política y culturalmente; poseer una gran influencia en los asuntos regionales (actividades y resultados); ejercer esta influencia a través de las estructuras de *governance* regional; definir en modo significativo la agenda de seguridad regional; tener una posición de liderazgo en la región que sea reconocida o al menos respetada por otros Estados dentro y fuera de la misma; estar integrada a las instituciones y foros interregionales y globales donde pueda articular sus propios intereses y que actúe, al menos rudimentariamente, como representante de los intereses regionales.

No obstante se mencione el activismo en la política regional como una característica decisiva de las potencias regionales (Gratius 2007), es importante tener en cuenta que la región puede cumplir un doble rol: ser el trampolín para las aspiraciones antes mencionadas de estos Estados o configurarse como un serio obstáculo para dichos fines. En el primer caso, la región puede convertirse en el espacio ideal para un Estado que aspire obtener un apoyo consistente mediante la agregación de poder y el impulso a la cooperación regional, que le sea útil al momento de negociar en la arena global. De hecho, gran parte de las denominadas potencias regionales están comprometidas en proyectos de integración regional, como Brasil en el Mercosur y la Unasur. A su vez, la posibilidad de registrar una buena performance en el manejo de las crisis regionales puede permitirles ser exitosos, obteniendo un doble resultado: ser reconocidos como potencia regional e impedir que un actor extra-regional pueda jugar un rol relevante en la resolución de la crisis. Por último, siguiendo el criterio de Hurrell (2006), la región puede ser instrumental para los objetivos de un Estado en tanto y en cuanto pueda actuar como *generador de orden*, lo cual reforzaría su posición de poder frente a las principales potencias y organizaciones internacionales.

En cambio, la región puede debilitar las aspiraciones de un Estado que busque el liderazgo regional y el reconocimiento internacional. El primer obstáculo para que éste logre mantener su influencia sobre la región está en la persistencia de conflictos irresueltos en ella (Hurrell 2006). Una segunda fuente de dificultades se encuentra

en la reticencia de los países vecinos a aceptar el ascenso de una potencia regional y/o la pretensión del Estado aspirante a liderar la región (Hurrell 2006; Flandes 2007). Los obstáculos que países como Brasil, Sudáfrica e India encuentran en sus respectivas regiones parecieran limitar seriamente sus proyecciones de poder (John de Sousa, 2007). De acuerdo con Schrim (2010), la mayoría de los estudios sobre las potencias medias carecen de una explicación sobre los desiguales resultados que estos obtienen. Siguiendo el trabajo de Russett, el autor sostiene que existe un “*espacio entre las aspiraciones por el poder y el real poder sobre los recursos*” (Schrim 2010, 198), que está directamente relacionado con las condiciones para un liderazgo efectivo.

Mientras algunos analistas sostienen que la falta de un liderazgo regional “*es menos importante a nivel global porque el rol de los Estados IBSA en la ONU y en la OMC está mayormente basado en su discurso sobre la justicia que en sus bases de poder regional*” (Flandes 2007, 8), otros afirman que la poca atención sobre el sostén de sus seguidores⁷ es sorprendente, considerando que el liderazgo depende de los recursos materiales, de las ambiciones del líder, pero también del apoyo de aquellos que deben seguir al líder (Schrim 2010). A este respecto,

... la falta de apoyo de los países vecinos es esencial para explicar la imposibilidad de las potencias emergentes de seguir con éxito sus objetivos en distintas instancias. Para desempeñarse con éxito, su liderazgo debe ser aceptado por los seguidores, especialmente por los países vecinos dado que el aumento de poder afecta directamente la respectiva región. El sostén de los países vecinos es una condición necesaria para dar a estos países la base de poder para una proyección de poder regional y global (Schrim 2010, 199).

Aunque el autor reconoce que no es una condición suficiente, la incorporación de las ideas e intereses de los seguidores en el proyecto y las aspiraciones de la potencia emergente es una condición necesaria para aceptar el liderazgo.

EL ANÁLISIS DEL CASO BRASILEÑO COMO POTENCIA MEDIA EN SENTIDO TRADICIONAL

La principal razón por la que se sostiene el rol preponderante de Brasil, global y regionalmente, tiene que ver con sus capacidades materiales. Este es lo que se denomina *Estado monstruo*⁸, ya que se trata del quinto país más grande del mundo, con una población de más de 195 millones de habitantes. En términos comparativos, significa que cubre la mitad del territorio sudamericano y representa un tercio de la población de América Latina.

⁷ En inglés el término usado por Schrim es *followership*, el cual “*es definido, reflejando la leadership, como apoyando los objetivos y posiciones de otro país que no eran compartidos previamente y/o aceptando la pérdida relativa de estatus y poder vis-à-vis la potencia emergente*” (Schrim 2010, 200).

⁸ Kennan G. 1993. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, New York: Norton.

En términos militares, ocupa el décimo puesto mundial entre los países con mayor gasto militar, con 35,4 billones de dólares. A su vez, se encuentra en la vigésima posición como exportador mundial de grandes armas, y la empresa brasileña Embraer se encuentra en el ranking de las principales 100 empresas fabricantes de armas y servicios militares (SIPRI 2011). En la región, a pesar de la ausencia de conflictos inter-estatales y de amenazas serias, se destaca por poseer el mayor número de tropas en América Latina (314.00) y el más grande presupuesto militar (Gratius 2007), el cual ha aumentado un 30% entre 2001 y 2010, año en que representó el 5% de su PIB (SIPRI 2011). El poder militar brasileño es relativamente defensivo y sus principales tareas tienen que ver con la vigilancia de sus fronteras – incluyendo el vasto territorio amazónico y el extenso territorio marítimo- y la participación en misiones de paz de la ONU.

A su vez, gran parte de la atención recibida se debe a su notable performance económica en las últimas décadas. Brasil registró un PIB de 2.475,1 billones de dólares en 2011 (CEPAL 2011), promediando un crecimiento del PIB real del 3,3% entre fines de los '90 y fines de la década pasada⁹, lo cual ha llevado a incluirlo en el grupo de los BRIC. Brasil es un importante abastecedor mundial de *commodities* y alimentos, y ha logrado aumentar su rol como productor de bienes manufacturados con bajo contenido tecnológico. De los 222.832 millones de dólares exportados en 2012, el 46,7% son bienes básicos, el 13,6% bienes semi-manufacturados y el 37,4% restante corresponde a bienes manufacturados (CEPAL 2012). A su vez, es un importante inversor en el exterior, principalmente gracias a las operaciones de sus principales empresas, como es el caso de Petrobrás¹⁰. Según el Ministerio de Economía de Brasil (2012), el país se coloca como el quinto principal destino para las Inversiones Extranjeras Directas: 27,9 billones de dólares en el primer semestre de dicho año.

El país posee una notable dotación de recursos naturales y de biodiversidad, y es uno de los principales productores y exportadores de bioetanol al mundo. Los recientes descubrimientos de petróleo y gas no sólo le han garantizado la auto-suficiencia energética, sino también le han abierto la posibilidad de convertirse en un exportador neto de energía en el futuro. A este respecto, es importante destacar que Brasil registra el desarrollo tecnológico más alto de la región, como lo demuestran los sectores de la construcción y de la aeronáutica civil. Aunque aún se encuentra alejado del desarrollo tecnológico de otras economías emergentes –como India y China-, los logros obtenidos han sido decisivos para mejorar su economía y sus exportaciones.

Si hasta aquí hemos mencionado sólo algunos de los elementos cuantitativos – territorio, población, poder militar y poder económico- que destacan las capacidades

⁹ Aunque el promedio de sus tasas de crecimiento ha sido inferior al de a (10%), India y Rusia (ambas con 7%) durante el mismo período (Jaeger 2009).

¹⁰ Según el Ministerio de Economía de Brasil (2012), el *business plan* de Petrobrás prevé inversiones por 236,5 billones de dólares entre 2012 y 2016, colocando la empresa como uno de los principales inversores mundiales.

brasileras y su posición preponderante *vis-à-vis* sus vecinos regionales¹¹, es importante considerar las dimensiones cualitativas expuestas en las secciones precedentes. La primera característica que emerge del análisis brasileiro se refiere a su activismo en política exterior para influenciar el sistema internacional. Los elementos que distinguen su naturaleza de actor global pueden ser resumidos en tres aspectos: su política exterior de largo plazo y el prestigio de su servicio diplomático, sus relaciones comerciales diversificadas y balanceadas con el resto del mundo, y su duradera y activa presencia en las negociaciones y foros internacionales (Gratius 2007).

Un primer análisis de la política exterior brasileira lleva a considerar los elementos de continuidad y de cambio que ésta ha sufrido desde la vuelta a la democracia en los años '80. Gomes Saraiva (2010), sostiene la preponderancia de la continuidad y afirma que la política exterior de Brasil está formada por los ideales de universalismo y de autonomía. Luego del breve paso de Collor de Mello (1990-92), de fuerte orientación liberal, el país se embarcó en una posición intermedia entre la apertura económica y un enfoque tradicionalista/nacionalista que apoya el desarrollo basado en la infraestructura y la proyección exterior del sector industrial nacional. Por su parte, Soares de Lima y Hirst (2006), sostienen la tesis del cambio e identifican tres determinantes de la política exterior brasileira: la geografía del país -localizado en el hemisferio occidental y en una zona priva de conflictos desde fines del siglo XIX-, el modelo de Industrialización por Substitución de Importaciones -que funcionó virtuosamente con el servicio exterior del país-, y las políticas económicas reformistas iniciadas a partir de mediados de los '90 -que promovieron la idea de *autonomía a través de la participación*. Las dos académicas brasileiras afirman que fue a partir del primer gobierno de Luiz Inácio *Lula* da Silva -con una estrategia más autónoma- donde se evidencian los principales cambios en la política exterior brasileira. A partir de este momento los objetivos desarrollistas y la cooperación Sur-Sur pasan a ocupar un rol central en el diseño de la política exterior de este país.

La llegada de *Lula* -en el poder entre 2003 y 2011- imprimió las innovaciones más notables e implicó un destacado activismo brasileiro en las relaciones mundiales. Durante sus dos mandatos visitó más de 200 países y Brasil abrió 36 nuevas representaciones diplomáticas en el exterior, con especial atención a aumentar su presencia en Medio Oriente, África Asia, sin descuidar su presencia en América del Sur (Maihold 2010). Marcada por un fuerte énfasis en el multilateralismo político con inclinación anti-hegemónica y por el apoyo a la diplomacia Sur-Sur, su política exterior fue moldeada por la campaña para obtener un asiento de miembro permanente en el CSNU, el afianzamiento de algunas alianzas estratégicas -principalmente con los socios del BRICS-, un renovado interés en lo que antiguamente se denominaba el *Tercer Mundo* y la consolidación del país como el principal soporte para la integración sudamericana (De Almeida 2007).

De todos modos, el activismo brasileiro en política exterior ha sido duramente cuestionado dentro y fuera del país. Maihold (2010) afirma que Brasil corría el riesgo

¹¹ Los mencionados elementos cuantitativos también servirían para poner de manifiesto la preponderancia de Brasil en el escenario global, pero a los fines del análisis que se realizará a continuación, el trabajo comenzará a centrarse en la dimensión regional.

de estirar demasiado sus posibilidades, dado que no estaba acostumbrado ni preparado a manejar temas tan complejos como el desarme, los conflictos ideológicos/religiosos o el crimen internacional. A su vez, el rol preeminente que aspira a ocupar puede encontrar barreras infranqueables en términos de las capacidades de su servicio diplomático, ya que convertirse en una gran potencia genera “*demandas sin precedentes sobre Brasil y pareciera requerir capacidades que van más allá de las incuestionadas capacidades diplomáticas de Itamaraty*” (Soares de Lima y Hirst 2006, 32). A estas preocupaciones se sumaban las críticas a la figura de Lula en el diseño de la política exterior, dado que se le cuestionaba que ésta respondía mayormente a sus aspiraciones personales y no tanto a los objetivos basados en el interés nacional (Maihold 2010).

Un segundo elemento que sirve para caracterizar a las potencias medias tradicionales tiene que ver con el alto grado de estabilidad y cohesión interna que éstas demuestran. En el caso brasilero, el retorno de la democracia en 1985, y su consolidación desde entonces, es –junto al reciente funcionamiento de su economía– uno de los éxitos más valiosos del país. Según O’Donnell (2004), Brasil puede catalogarse como una democracia política, lo cual significa que exhibe un régimen democrático a nivel nacional, aunque con ciertas discontinuidades en la cobertura de la legalidad del Estado en algunas regiones del país. De todos modos, la democracia y sus instituciones parecieran haberse consolidado, y la crónica corrupción política que aquejaba –y aún aqueja al país– ha sufrido duros golpes, al menos en la primera plana del gobierno, con la llegada al poder de Dilma Rousseff en 2011.

De todos modos, es posible identificar al menos dos temas internos aún no resueltos que aquejan a los habitantes de Brasil. En primer lugar, los altos niveles de pobreza e injusticia social, consecuencia de las históricas desigualdades en la distribución de la riqueza y en la distribución de la tierra, que se combinan con un sistema de educación pública desbalanceado, servicios sociales débiles y la coexistencia de un sur desarrollado y un norte extremadamente pobre (Gratius 2007). El fuerte compromiso de Lula –hecho propio también por su sucesora– en la lucha contra esta situación, a través de programas como *Bolsa Familia*, ha producido importantes resultados, como el descenso de la pobreza y la indigencia del 37,5% y el 13,2% en 2001 al 24,9% y 7% en 2009 (ECLAC, 2011), así como también importantes mejoras en la distribución del ingreso.

Un segundo foco de preocupación, directamente vinculado con la pobreza y la exclusión social, tiene que ver con la inseguridad y la violencia fronteras adentro. Si bien el país no presenta los números alarmantes de México y Venezuela, registra un conspicuo número de asesinatos en su territorio, que en 2005 llegó a la cifra de 55.000 personas. Las falencias en ejercer el monopolio de la violencia es un serio problema para el país, y está estrechamente vinculado a la necesidad de mejorar algunas instituciones del Estado, como la policía (Gratius 2007).

LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN BRASIL COMO POTENCIA EMERGENTE

Si precedentemente se pusieron a prueba los elementos que definen a las potencias medias tradicionales mencionados por Hurrell (2006), siguiendo el trabajo

de éste autor es posible testear si Brasil presenta las tres características que definen y diferencias a las potencias medias emergentes de las tradicionales.

En primer lugar nos encontramos con la auto-percepción, que en el caso brasilero tiene una correspondencia con las arraigadas creencias de sus académicos, elites políticas y económicas, así como también del imaginario colectivo nacional, acerca del destino natural del país de convertirse en una gran potencia en los asuntos mundiales (De Almeida 2007; Soares de Lima y Hirst 2006; Moniz Bandeira 2006; Fortuna Biato 2009). Esta idea no es particularmente nueva, ya que empezó a cobrar fuerza a inicios del siglo XX y ha sido constantemente apoyada por los líderes civiles y militares que incesantemente han sostenido la tesis del destino manifiesto. La creencia en la grandeza del país se basaba principalmente en los atributos cuantitativos de Brasil y delineó en forma decidida la orientación de su política exterior hacia: sus vecinos, sus socios estratégicos y las principales potencias del sistema internacional. Las capacidades materiales del país y sus aspiraciones de elevar su estatus internacional basándose en su *soft power*, ha hecho que se lo incluyese en la categoría de potencia regional (Moniz Bandeira 2006) dado que la región sudamericana ha sido identificada, junto al denominado Tercer Mundo y las instituciones multilaterales, como las plataformas principales para cumplir con su rol (Soares de Lima y Hirst 2006).

Otra importante característica tiene que ver con la creación y expansión de relaciones entre los países emergentes, lo cual introduce la consideración de las relaciones Sur-Sur. Brasil, como el resto de las potencias emergentes, apoya la idea que la arquitectura internacional creada luego de 1945 necesita ser democratizada, incluyendo las instituciones políticas –como el CSNU- como las vinculadas a lo comercial/financiero –FMI, Banco Mundial y OMC. Afirmando la conveniencia que emerja un sistema multipolar y la necesidad de cambiar el sistema económico mundial, Brasil se ha embarcado en diversas iniciativas de cooperación con otras potencias emergentes para lograr este objetivo. Por ejemplo, considera que el comercio Sur-Sur sería capaz de modificar el actual paradigma económico, permitiendo a los países en vías de desarrollo diversificar su estructura de exportación y aumentar su peso en el comercio mundial (Fortuna Biato 2010).

Dos ejemplos considerados como una muestra del éxito de la diplomacia Sur-Sur y del activismo brasilero, son la conformación del G-20 dentro de la OMC luego de la Cumbre de Cancún (2003) y la creación del Foro de Diálogo IBSA (2003) por parte de India, Brasil y Sudáfrica. Según Flemes, éstos países están embarcados en lo que se denominan *objetivos de entorno* a nivel internacional dado que apoyan la *“cooperación internacional, la solidaridad con los menos poderosos, la responsabilidad con el medio ambiente y la difusión de la justicia”* (Flemes 2007, 9). Sin embargo, también se pone en evidencia algunos elementos que distancian a estos actores, como las diferencias de sus tamaños, sus respectivos roles regionales y la intensidad de sus problemas internos económicos y sociales (John de Sousa 2007). A su vez, salvo por el sector energético –particularmente, las energías renovables-, la cooperación entre estos Estados aparece limitada, ya que no siempre actúan conjuntamente en las organizaciones internacionales. Las divergencias de los países IBSA dentro de la OMC podrían minar también su credibilidad, dado que no siempre parecieran representar los intereses y preocupaciones del Sur (Flemes

2007). Es por ello importante subrayar una fuerte disyuntiva para dichos países: si bien ellos sostienen representar la voz de los países en vías de desarrollo, no queda claro si la inclusión de alguno de los países del IBSA dentro del reducido club de las grandes potencias del Norte no sería una contradicción, dado que perderían su afiliación a aquel mundo.

Por último, el tercer y más complejo elemento a considerar, al momento de definir un Estado como potencia media emergente, se relaciona con el reconocimiento de su estatus por parte de terceros. Si bien este tema será mayormente ilustrado en el contexto de la relación de Brasil con su entorno regional, no es posible dejar de considerar las reiteradas ocasiones en las que se le ha concedido el título de actor de relevancia en el sistema internacional, especialmente por actores de relevancia, como la UE. Junto a la inclusión de Brasil en el grupo de los países BRIC por Goldman and Sachs, el reconocimiento como un actor importante e influyente ha sido reforzado por las diversas invitaciones a participar de las cumbres del G-8 junto a China, India, México y Sudáfrica. A su vez, la posición de liderazgo en las coaliciones del Sur refleja y refuerza el reconocimiento de otras potencias emergentes y menores acerca de la importancia de su accionar. La elección de Brasil para la organización del Mundial de Fútbol de 2014 y de los Juegos Olímpico de 2016 son ulteriores pruebas de que el país se ha convertido en una *valiosa marca internacional* (Hakim 2010).

UNA DIFÍCIL RELACIÓN CON LA REGIÓN

En las secciones precedentes se hizo mención a la identidad que se suele crear entre el concepto de potencia media emergente y el de potencia regional, pero el análisis del caso brasileiro nos demuestra que no siempre las dos categorías pueden ser utilizadas correctamente en modo alternativo.

A partir de los '90, analistas y estudiosos brasileiros comienzan a sostener que la región –Latinoamérica primero y luego Sudamérica- se encuentra en la cima de la agenda política y económica de Brasil. De hecho, es posible identificar al menos tres supuestos que están a la base de la política exterior brasileira hacia la región. En primer lugar, se sostiene que

... una presencia más prominente en la región sería compatible con lazos políticos más cercanos con Argentina; segundo, que el impacto de la presidencia de Lula sobre la democracia brasileira tendría un efecto derrame para promocionar la estabilidad política regional; y tercero, que la expansión exitosa de la presencia política de Brasil en la región reforzaría automáticamente las aspiraciones globales brasileiras, permitiéndole al país consolidar el apoyo regional para la expansión de la presencia del país en los asuntos mundiales (Soares de Lima y Hirst 2006, 31).

Sin embargo, pareciera que algunas de estas premisas no han arrojado los resultados esperados por la dirigencia política y diplomática brasileira, dado que el país obtuvo un mix de sucesos y fracasos en su estrategia regional.

Como ya mencionado, la región puede funcionar como un trampolín para las aspiraciones de un país de cumplir un papel de mayor relevancia en la esfera internacional. Brasil ha sabido delimitar su propio concepto de región durante la presidencia de Franco (1992-1994), cuando *América Latina* comienza a ser remplazada por *Sudamérica*, separando a Centroamérica de su proyecto de región y “eliminando” un potencial contrincante por el liderazgo regional: México –estrategia que sería reforzada por los gobiernos siguientes. Brasil demuestra así sus aspiraciones a convertirse un líder regional a través de la consolidación del concepto de Sudamérica, simultáneamente a la construcción de su propia identidad regional (Gratius 2007).

Con las miras puestas en aumentar su presencia en la agenda internacional, Brasil abrazó con decisión la estrategia de agregar el poder y promover la cooperación regional, como lo demuestran la creación del Mercosur y de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) –devenida en Unión Sudamericana de Naciones (Unasur)-, las cuales son consideradas como pruebas fehacientes de la capacidad brasilera para erigir acuerdos regionales. A su vez, esta capacidad de *unir la región* en esquemas integracionistas no sólo habilitaría a Brasil a ser denominada como potencia regional, sino que también le concedería un mayor peso en las negociaciones globales y una voz de mayor relevancia para reclamar un rol protagónico en las instituciones internacionales.

Una de las premisas de la política exterior brasilera hacia la región se vinculaba con la posibilidad de reforzar el Mercosur, implicando una profundización de la interdependencia económica y una mayor responsabilidad política de Brasil en la región, sin alejar a Argentina de su rol de aliado estratégico. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos económicos y políticos realizados, es importante destacar que el balance de las experiencias integracionistas encabezadas por Brasil no deja un saldo netamente positivo. En el caso del Mercosur, pese al notable desarrollo del proceso de integración en sus primeros años, pareciera verse estancado por las lógicas mismas del proceso regional y de las respectivas políticas nacionales de sus países miembros, no siempre coincidentes con la vocación integracionista que sus jefes de Estado sostienen seguir (Lara 2012b). Quizás el mayor *suceso* del bloque haya sido la efectiva incorporación de Venezuela en 2012 como Estado Miembro y las declaraciones de Bolivia y Ecuador de seguir el mismo camino, lo cual podría dar un nuevo cariz al aletargado proceso. Por otra parte, el caso de la CSN/Unasur es aún más complejo, ya que este proceso de cooperación multilateral no se ha prefijado objetivos precisos y controvertidos como los incluidos en el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto. A su vez, la Unasur emerge en un contexto de fuertes tensiones en Sudamérica y, no obstante ellos, ha logrado sobrevivir y coadyuvar a la resolución de dichas tensiones mediante la negociación y el diálogo político (Lara, 2012c).

Los resultados ambivalentes que ha obtenido como promotor de la integración regional provienen de su incapacidad para ofrecer compromisos materiales a sus vecinos para que estos decidan apoyar las incursiones concebidas desde Brasilia (Soares de Lima y Hirst 2006). Los límites que le impone su economía interna hacen que le sea casi imposible transferir grandes sumas de dinero a los países vecinos, lo cual significa que Brasil no logra actuar como un buen *paymaster* (Malamud 2011).

Sin embargo, tomando en cuenta la estrategia de *institucionalismo débil* que Brasil sigue (Daudelin y Burges 2011), mediante la cual el país apunta a obtener las mayores ganancias posibles en términos de imagen y del rol a cumplir sin tener que invertir excesivamente en ella –a través de la minimización de los costos y la maximización de la propia flexibilidad-, su estrategia se ha demostrado un éxito para el país.

Una segunda área en la que la región ha funcionado como facilitadora para las aspiraciones de Brasil es la gestión de crisis regionales. Junto a su rol como mediador en la guerra entre Perú y Ecuador (1995), la crisis política paraguaya (1996), el apoyo a Chávez durante el breve golpe de Estado (2002) y la crisis boliviana (2008), el caso más citado entre los éxitos brasileros es su rol en Haití. La decisión de encabezar la misión de estabilización de la ONU en 2004 (MINUSTAH) es considerada un ejemplo de las responsabilidades que Brasil desea asumir para resolver una situación problemática en la región, así como también apuntaba a ganar legitimidad en su pedido de convertirse en un miembro permanente del CSNU. Por otra parte, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano representa otro éxito del país, dado que Lula y su Ministro de Defensa (Nelson Jobim), fueron los principales promotores de este organismo, que se ha demostrado útil para canalizar la resolución de las tensiones regionales que han emergido a partir del 2009.

De todos modos, así como la dimensión regional puede ser funcional a las aspiraciones de Brasil, ésta también puede presentar barreras considerable para su estrategia, y a este respecto, los conflictos regionales no resueltos se presentan como un aspecto negativo importante. El principal foco de conflicto regional que no ha logrado o no ha mostrado una voluntad para jugar un rol protagónico en su resolución –o quizás una combinación de ambos- se vincula a la inestabilidad presente en la sub-región andina. Dentro de ella, sobresale la compleja situación colombiana, que incluye temáticas como el narcotráfico y la presencia de la guerrilla en gran parte del territorio colombiano. A pesar que ambos países comparten parte de la frontera, no es Brasil sino un actor extra-regional que ha estado ocupando un lugar de relevancia en la gestión de este caso: EEUU, mediante el establecimiento del Plan Colombia. A su vez, Brasil también se ha mostrado reticente a intervenir en otro conflicto que veía involucrados a dos países vecinos: la disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de papeleras en el lado uruguayo del Río de La Plata, que fue resuelta con la intervención de la Corte Internacional de Justicia.

Otro obstáculo considerable para Brasil, y quizás el de mayor peso, tiene que ver con la reticencia a consentir el ascenso de una potencia regional por parte de sus vecinos, dado que ha debido enfrentar la oposición en importantes incursiones por parte de su socio estratégico más importante en la región (Argentina) y por un proyecto regional alternativo impulsado por Chávez. Dentro de la región sudamericana, Malamud (2011) sostiene que Argentina –por sus capacidades materiales- es el único país que estructuralmente podría disputar el liderazgo regional con Brasil. Dicho país no sólo sería reticente a consentir un liderazgo brasilero, sino también habría manifestado sus aspiraciones a ocupar un rol de relevancia en la región, motivo por el cual “*en tanto y en cuanto dichas aspiraciones y temores no son superadas, tratar de ganar el apoyo de Argentina de parte de los líderes brasileros sería equivalente a dormir con el enemigo*” (Malamud 2011, 11). En

el caso venezolano la disputa es diversa, ya que es un país sin las capacidades materiales argentinas, pero que en cambio presenta un líder político que ostenta un proyecto político ideológico alternativo y que cuenta con ingentes ingresos financieros –provenientes de su industria petrolera- para poder llevarlo adelante. El resultado de la Cumbre energética de Margarita (2007) es ilustrativa de las posiciones contrastantes de ambos países y en la cual Chávez no fue capaz de recibir el apoyo que buscaba para impulsar sus proyectos energéticos (Lara 2012a). Sin embargo, Venezuela ha podido incluir algunos Estados pequeños en su proyecto regional –la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA¹²- y si bien no parece factible que los recursos petroleros puedan permitirle actuar como *paymaster*, la política regional venezolana puede convertirse en un obstáculo –en el corto plazo- para las aspiraciones brasileras (Malamud 2011).

Las reservas en testimoniar el ascenso de Brasil como potencia regional por parte de sus vecinos, que sería funcional a sus aspiraciones de cumplir un rol de relieve en el escenario internacional, está directamente vinculado al tema del sostén de los que debieran seguir su liderazgo. Esta falta de apoyo ha quedado demostrada en los trabajos de Malamud (2011) y Schrim (2010), en los que se toman en consideración tres casos en los que Brasil no logró el apoyo de sus vecinos para obtener cargos dirigenciales en importantes organizaciones internacionales y regionales: la candidatura para el puesto de Director General de la OMC, la candidatura para presidir el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la campaña para reformar el CSNU –la cual fue el fracaso más sonoro de la estrategia diplomática y política brasileras. Estos reveses ilustran cómo la falta de seguidores regionales se tradujo en un obstáculo concreto para las aspiraciones brasileras de ocupar posiciones de mayor relevancia en las instituciones internacionales. Según Schrim (2010), Brasil fue incapaz de incluir las ideas y aspiraciones de aquellos países que debían prestarle su apoyo dentro de las incursiones y estrategias que había delineado. Al no hacerlo, sus incursiones reflejaban sólo sus aspiraciones e intereses, y por ello no logró reunir los consensos necesarios para darle a sus pedidos un mayor impulso.

CONSIDERACIONES FINALES

Volviendo al objetivo planteado al inicio de este trabajo, hemos visto que las categorías de potencia media emergente y de potencia regional han demostrado la necesidad de ahondar el trabajo analítico para lograr una mejor conceptualización. Características como la auto-percepción, el reconocimiento y el comportamiento parecieran adjuntar mayor complejidad que claridad en la definición de las potencias medias emergentes. Como fuese subrayado, la inclusión de estas características genera una serie de cuestiones que aún no han sido resueltas: ¿cuánto reconocimiento es necesario para ser denominado como potencia media emergente? ¿Cuán importante es la posición estructural del que *ofrece el reconocimiento*? El escaso reconocimiento por parte de los países vecinos ¿puede ser compensado por el reconocimiento de actores extra-regionales? ¿Cuánto pesa la

¹² <http://www.alianzabolivariana.org/>

auto-percepción si luego la imagen que ésta desarrolla no es compartida por ningún país?

Además de dichos inconvenientes, ha sido posible identificar el modo (desacertado) de crear una identidad entre el concepto de potencia media emergente y potencia regional. La categoría de potencia regional ha generado también una serie de cuestionamientos, y la atención de este artículo se ha reposado en la relación entre el liderazgo y los seguidores dentro de la región sudamericana, así como también en las consecuencias de dicha relación en las dimensiones regional e internacional. Luego del examen del caso brasileño, es complejo sostener que se trata de una potencia regional cuando ha quedado demostrado que el país no posee un liderazgo activo –y que sea efectivamente seguido- en la región. A su vez, cuando se definieron las diferencias entre las potencias medias tradicionales y las emergentes, se remarcó que estas últimas se distinguían por ser, a su vez, potencias regionales. En consecuencia, si la ausencia de un liderazgo regional es un serio obstáculo para las aspiraciones de un Estado de convertirse en potencia regional, ¿sería posible continuar a denominar a Brasil como potencia media emergente? Sí, porque la falta de liderazgo regional no se tradujo en un obstáculo infranqueable para las aspiraciones globales de Brasil, dado que dicho *fracaso* no impidió que se lo reconociera como una potencia media emergente en el escenario internacional.

A este punto vale la pena destacar que el alcance global de Brasil no ha sido puesto en cuestión, dado que el país demuestra tener una agenda económica y política verdaderamente internacional. Brasil viene formando parte de las iniciativas más importantes que reúnen a los países en vías de desarrollo del Sur y es considerado un interlocutor confiable por parte de los países industrializados del Norte. Sus logros económicos, políticos y sociales en las últimas décadas lo han posicionado dentro de un reducido grupo de *países del futuro*. Además del prestigio de Itamaraty, Brasil ha contado con tres jefes de Estado que, a pesar de las diferencias entre ellos, han sido (y Rouseff lo es aún) de gran importancia para imprimirle un renovado curso a la política exterior del país.

De todos modos, la auto-percepción brasileña y el reconocimiento otorgado por actores extra-regionales no han sido suficientes para poder lograr el estatus de potencia regional, dado que a Brasil le está faltando un importante –y generalmente subestimado- elemento: el reconocimiento y la aceptación de su liderazgo de parte de sus vecinos. La imposibilidad o incapacidad de agregar las ideas y proyectos de los que debieran ser sus seguidores dentro de sus incursiones ha generado que Brasil no tenga seguidores en la región. Por ende, es posible sostener que para poder aumentar su posición en el escenario internacional, Brasil deberá reforzar su estrategia en Sudamérica. No obstante, por el momento la estrategia de *ir solo* (Malamud 2011) le está brindando resultados importantes, ya que está logrando importantes reconocimientos a nivel global –como la designación de José Graziano da Silva al frente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO- que no se contradicen con el reconocimiento proveniente de su propia región.

Considerando los mencionados límites exteriores que se le presentan, sumados a las dificultades internas, es más probable que Brasil permanezca mayormente

apegado al concepto tradicional de potencia media (Hurrell 2006; Malamud 2011) en vez de ascender a la categoría de gran potencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbé, Esther. 2008. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos (tercera edición).
- Brooks, Stephen y Wohlforth William. 2008. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.
- CEPAL. 2012. Informe estadístico de la economía brasileña.
- Cusack, Thomas. 1992. "Realpolitik and Multistate System Stability". En *Waves, formations and values in the world system*, editado por Volker Bornschier y Peter Langyel, 89-116. New Brunswick: Transaction Publishers.
- ECLAC. 2011. *Statistical Yearbook for Latin American and the Caribbean*. Santiago de Chile: United Nations Publication.
- Daudelin, Jean y Burges Sean. 2011. "Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many faces of Brazil's Multilateralism Since 1989". *Pensamiento Propio* 16 (33): 35-64.
- De Almeida, Paulo R. 2007. "Brazil as a Regional Player and an Emerging Power". Berlin: Friederich Ebert Stiftung, Briefing Paper 8.
- Flemes, Daniel. 2007. "Emerging Middle Power's Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum". Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, Working Paper 57.
- Fortuna Biato, Marcel. 2010. "La apuesta de Brasil por el comercio Sur-Sur". *Economía Exterior* 52: 29-38.
- . 2009. "La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?". *Política Exterior* 23 (131): 45-58.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2010. "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas". Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 46/2010.
- Gratius, Susanne. 2007. "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?". Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Working Paper N° 35.
- Gratius, Susanne. 2008. "Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras?". Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Comentario.
- Haass, Richard. 2008. "The Age of Non Polarity". *Foreign Affairs* 87 (3): 44-56.
- Hakim, Peter. 2010. "O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente". *Política Externa* 19 (1): 43-53.

- Huntington, Samuel. 1999. "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs* 78 (2): 35-49.
- Jaeger, Markus. 2009. "Rise of the BRICs revisited". Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- John de Sousa, Sarah-Lea. 2007. "La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo? El debate político". *Revista Iberoamericana de Análisis Político* 4 (6/7): 36-48.
- Keohane, Robert. 1969. "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics". *International Organizations* 23 (2): 291-310.
- Lara, Ignacio F. 2012a. "Resource curse, populism and foreign policy in South America". En *Crisis and Change. The geopolitics of Global Governance*, editado por Simona Beretta y Roberto Zoboli, 239-267. Milan: Vita e Pensiero.
- . 2012b. "Los obstáculos para la integración energética entre los países del Mercosur". *Mural Internacional* 3 (1): 24-29,
- . 2012c. "La politica di difesa brasiliana e la sua strategia regionale". En *Gli accordi di sicurezza nel sistema internazionale contemporaneo (1989-2010)*, editado por Marco Clementi, 317-340. Catanzaro: Rubettino Università.
- Maihold, Günther. 2010. "¿Demasiado mundo? Lula, Brasil y Oriente Medio". Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 62/2010.
- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1-24.
- Ministry of Finance. 2012. *Brazilian Economic Outlook*. Brasilia: Brazilian Ministry of Finance.
- Moniz Bandeira, Luis A. 2006. "Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States". *Latin American Perspectives* 33 (3): 12-27.
- National Intelligence Council. 2008. *Global Trends 2025: A transformed World*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Nolte, Deltef. 2007. "How to Compare Regional Powers: Analytical concepts and Research Topics". Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- . 2006. "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis". Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. Notas sobre la democracia en América Latina. En *La democracia in América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos – El debate conceptual sobre la democracia*. New York: PNUD.
- Schrim, Stefan. 2010. "Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance". *European Journal of International Relations* 16 (2): 197-221.

SIPRI. 2011. *Yearbook 2011. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press.

Soares De Lima, Maria y Hirst, Monica. 2006. "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs* 82 (1): 21-40.