

# Poderes emergentes: ¿todo es sólo para la foto? El caso de Brasil

---

## *Poderes emergentes: é tudo pose? O caso do Brasil*

Clarisa Giaccaglia<sup>1</sup>

1. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET)

### RESUMO

Muito tem se falado nos últimos anos sobre o crescente protagonismo dos poderes emergentes. A temática se tornou num assunto de discussão acadêmica e jornalística incluindo posições bem diversas. Nesse sentido, cabe a pergunta: que classes de atributos estão definindo conceitualmente aos poderes emergentes? Quem são os agentes encarregados de delinear e difundir tais conceitos? Quais são seus interesses? Que consequências acarretam para a formulação das políticas externas dos Estados? O trabalho começa com uma breve percurso conceitual e como as teorias têm considerado a posse e distribuição de poder. Posteriormente, foca-se no caso do Brasil a partir do século XXI. Nesse sentido, parte-se da ideia de que a política externa brasileira – de modo similar à de outros poderes emergentes – encontra-se cada vez mais conformada e condicionada por variáveis comunicacionais mundiais. Isto é, frente à necessidade reafirmar a condição de “emergente”, tem se convergido a uma consideração crescente do “olhar da comunidade internacional” e da própria “imagem nacional”. Desta maneira, a questão das expectativas e das percepções recíprocas adquire uma especial importância

**Palavras chave:** Poderes emergente. Brasil. Imagem internacional

### RESUMEN

Mucho se ha hablado en los últimos años sobre el creciente protagonismo de los poderes emergentes. El tema se convirtió en un asunto de discusión académica y periodística incluyendo posiciones de lo más diversas. En este sentido, cabe preguntarse: ¿qué clase de atributos están definiendo actualmente a los poderes emergentes? ¿Quiénes son los agentes encargados de delinear y difundir tales conceptualizaciones? ¿Cuáles son sus intereses? ¿Qué consecuencias conlleva para la formulación de las políticas exteriores de los estados? El trabajo comienza con un breve recorrido conceptual con respecto al modo en que las teorías han considerado a la posesión y distribución del poder. Posteriormente, se focaliza en el caso de Brasil a partir del siglo XXI. En este sentido, se parte de la idea de que la política exterior brasileña –de modo similar a la de otros poderes emergentes- se encuentra cada vez más moldeada y condicionada por variables comunicacionales mundiales. Es decir, frente a la necesidad de reafirmar la condición de “emergente”, se ha tendido a una creciente consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”. De esta manera, la cuestión de las expectativas y de las percepciones recíprocas adquire una especial importancia.

**Palabras claves:** Poderes emergentes. Brasil. Imagen internacional

Recebido em:  
10 de março de 2014  
Aprovado em:  
2 de maio de 2014

Mucho se ha hablado en los últimos años sobre el creciente protagonismo de los poderes emergentes. El tema se convirtió en un asunto de discusión académica y periodística incluyendo posiciones de lo más diversas: desde quienes de modo rimbombante celebran el surgimiento de nuevos poderes mundiales hasta aquellos que han criticado fuertemente esta premisa aduciendo que las vulnerables condiciones domésticas que presentan el conjunto de estos estados inhabilitan su catalogación como poderes emergentes.

Desde un punto de vista disciplinar, la temática planteada nos lleva también a un marco de situación más amplio, el cual deja al descubierto la existencia de ciertas dificultades al momento de aplicar las herramientas teóricas conocidas al sistema internacional del siglo XXI. Dicho problema analítico está vinculado a las limitaciones que presentan toda una serie de definiciones que fueron pensadas para ayudar a comprender un escenario internacional de Guerra Fría. En otros términos, si bien es cierto que dicho sistema bipolar vio su fin hace ya más de dos décadas, las interpretaciones nacidas desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, aún mantienen una fuerte impronta propia del pensamiento de esa época (ARROYO PICHARDO, 2008; BARBÉ, 2010)<sup>2</sup>.

A modo de ejemplo, el apego al concepto de polaridad para describir el carácter del sistema internacional (unipolar-bipolar-multipolar) es recurrente aunque el escenario internacional se haya vuelto cada vez más difícil de conceptualizar según este tipo de nociones claramente entrelazadas a una visión estrictamente estatal y geopolítica que no da cuenta de las múltiples realidades que hoy en día encierra el panorama mundial.

Por otra parte, un seguimiento y análisis de las políticas (domésticas y externas) desarrolladas por países emergentes tales como India, Brasil o Sudáfrica, durante la última década, nos brinda un escenario propicio para acercarnos a la temática propuesta. En efecto, los niveles de crecimiento económico alcanzados por estos países durante casi la mayor parte de la década del 2000, llevaron a su caracterización como emergentes en cada una de sus regiones.

Asimismo, una revisión de los principales lineamientos políticos desarrollados por estos poderes permite constatar que ejecutaron políticas exteriores con altos grados de exposición mundial, enfatizando principios tales como la defensa del multilateralismo -como herramienta para afrontar los principales desafíos globales-, la autonomía y la diplomacia para el desarrollo, en un marco de cooperación Sur-Sur. Dichos estados, además, desplegaron políticas claramente proactivas propiciando su creciente proyección regional e internacional.

De este modo, las potencias emergentes lograron convertirse en verdaderos centros de atención mundial. Frente al mencionado cuadro de situación, cabe preguntarse: ¿qué clase de atributos están definiendo actualmente a los poderes emergentes? ¿Quiénes son los agentes encargados de delinear y difundir tales conceptualizaciones? ¿Cuáles son sus intereses? ¿Qué consecuencias conlleva para la formulación de las políticas exteriores de los estados?

El trabajo comienza con un breve recorrido conceptual con respecto al modo en que las teorías han considerado a la posesión y distribución

2. Arroyo Pichardo sostiene que es urgente revisar el camino que ha seguido la teoría de las Relaciones Internacionales en su intento por explicar los fenómenos mundiales. Barbé, a su vez, hace referencia a una situación en la cual nos hemos quedado "huérfanos de conceptos".

del poder. Posteriormente, se focaliza en el caso de Brasil a partir del siglo XXI. En este sentido, se parte de la idea de que la política exterior brasileña –de modo similar a la de otros poderes emergentes- se encuentra cada vez más moldeada y condicionada por variables comunicacionales mundiales. Es decir, frente a la necesidad de reafirmar la condición de “emergente”, se ha tendido a una creciente consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”. De esta manera, la cuestión de las expectativas y de las percepciones recíprocas adquiere una especial importancia.

Depende del cristal con que se mire.....

El poder y sus distintas manifestaciones es un tema que ha sido abordado de modo significativo por las distintas corrientes teóricas de la disciplina.

La *corriente realista*, en primer lugar, ha centrado tradicionalmente sus análisis en la cuantificación y distribución del poder mundial. En términos generales, los factores tenidos en cuenta para determinar el status de un país han sido las capacidades militares, la extensión territorial, la posesión de volúmenes importantes de recursos naturales, el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, el liderazgo tecnológico y los niveles generales de vida de la población (ingresos reales, ventajas alimenticias, sanitarias y educacionales, entre otros). Desde esta perspectiva, las unidades estatales aparecen como los únicos posibles centros de poder. Consecuentemente, las características presentadas por cada una de ellas es lo que permite determinar su posición en el sistema internacional.

En este sentido, las medidas que los poderes emergentes llevan adelante a favor del multilateralismo y del progreso del Derecho Internacional son interpretados como cálculos racionales para proteger sus posiciones en un sistema internacional basado en el principio de autoayuda y como una forma de mitigar la influencia de las potencias dominantes (DEWITT, 2007, p. 12).

En segundo lugar, la *perspectiva liberal-institucionalista* aportó -a partir de la década del setenta- nuevas consideraciones al tema del posicionamiento del poder mundial. A diferencia del realismo que consideraba posible encontrar unidades absolutas de poder y, por ende, determinar posiciones estables en el sistema jerárquico mundial; los liberales sostuvieron que el poder se presentaba como un fenómeno relativo, difuso y cambiante. En consecuencia, no siempre existía una relación directa entre la posición ocupada por un Estado en el sistema internacional y su nivel de influencia efectiva sobre otros actores. De este modo, pusieron el énfasis en los procesos de interacción entre distintas unidades del sistema internacional desvirtuándose la idea de polaridad (BARBÉ, 2010, p. 29).

Desde este enfoque, aquellos estados que no cuentan con suficientes fuerzas materiales que les posibiliten gozar de un “status de gran potencia” pueden ocupar posiciones de liderazgo en ciertas cuestiones mediante la estrategia conocida como “diplomacia de nicho” (niche diplomacy). La diplomacia de nicho implica la concentración de

recursos en áreas específicas consideradas las más apropiadas para la obtención de beneficios en lugar de intentar lograr ventajas en todos los ámbitos.

La corriente liberal sostiene que los estados, aún centrados en sus propios intereses, buscan coordinar sus acciones con el objeto de lograr colectivamente resultados óptimos. En el seno de los regímenes internacionales ciertos poderes en ascenso, particularmente, actúan como “catalizadores” tomando la iniciativa en las negociaciones diplomáticas, participando activamente en la fijación de los temas de la agenda mundial y contribuyendo a la construcción de coaliciones (BEHRINGER, 2003, p. 2).

Las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político en el cual los poderes emergentes pueden orientar las normas que se encuentran en proceso de negociación de acuerdo a sus propios intereses. Esto es, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlos o promoviendo aquellas que puedan favorecerlos (HURRELL, 2000, p. 4). Desde esta perspectiva, se presenta entonces una fuerte vinculación entre poderes emergentes y multilateralismo.

Por tanto, el status de los distintos estados no sólo está determinado por las *capacidades* sino también por las *cualidades* de dichos países. Esto significa la contemplación de otros indicadores tales como el grado de desarrollo de la formulación y ejecución de una determinada política exterior, el alcance y diversificación de los vínculos diplomáticos, económicos y políticos, el nivel de involucramiento en los asuntos regionales y globales, la subordinación o no a los lineamientos señalados por la potencia hegemónica y la capacidad para instrumentar iniciativas alternativas (GONZÁLEZ, 1989, p. 419).

Desde algunos *enfoques estructuralistas*, en tercer lugar, se incorpora la idea de una semiperiferia, concepto que pretende dar cuenta de la existencia de ciertos segmentos que comienzan a diferenciarse y a emerger del resto de la periferia. El sistema capitalista moderno se presenta como una “estructura espacial trimodal de la distribución del trabajo” formada por un centro, una periferia y una semiperiferia (MAISTERRENA, 1989, p. 192).

Para Wallerstein, la semiperiferia es un elemento estructural necesario en una economía-mundo” (WALLERSTEIN, 1974, p. 492). La existencia de este sector obedece a dos razones. La primera función es netamente productiva basada en la necesidad de trasladar a estas áreas sectores productivos que están siendo muy costosos en el centro. Se busca “combatir la tendencia declinante de los sectores avanzados mediante la inversión más beneficiosa en áreas ascendentes” (MAISTERRENA, 1989, p. 193). La segunda función es política, estabilizante y de cooptación. Pretende lograr un efecto demostración dando a conocer a la periferia una instancia donde se pueden producir mejores bienes y lograr algunas concesiones por parte de los países centrales.

La incorporación al análisis de variables como “efecto demostración” y “cooptación” permite a estas teorías estructuralistas añadir elementos novedosos a la reflexión del tema propuesto. En este sentido, se traspasa la mera noción de influencia –ya presente en los enfoques liberales- involucrando también las pretensiones de imitación y abrien-

do la puerta a la idea de las percepciones mutuas. Cabe recordar que la categoría semiperiferia fue utilizada en la década del setenta para hacer referencia a los llamados NICs o “tigres asiáticos”, quienes a partir de niveles muy bajos, tuvieron un crecimiento económico estrepitoso. Los “cuatro tigres” (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur) fueron piezas claves en el enfrentamiento Este-Oeste, recibiendo una fuerte ayuda militar y económica de Estados Unidos con el objeto de poder mostrar una vidriera de economía capitalista exitosa especialmente frente a China (SUKUP, 1996).

Esta aproximación a la cuestión de las percepciones puede ser vista como la antesala de todas las teorizaciones que comienzan en la década del noventa con la llegada de la *mirada constructivista* al campo de las Relaciones Internacionales. En consecuencia, los elementos que se tienen en cuenta para identificar a las distintas potencias incluyen: el nivel de consenso social interno, el grado de estabilidad política logrado, el nivel de desarrollo institucional y administrativo y la presencia de un proyecto ideológico nacional. Dichos elementos constituyen la base que condiciona el alcance de la proyección externa y la fuerza del prestigio internacional de una potencia lo cual le permitirá ejercer un nivel mayor o menor de influencia regional e internacional.

A partir de este enfoque, a la cuestión de las capacidades y de las cualidades se suma también el tema de las *expectativas* al momento de conceptualizar a las potencias. En este sentido, Barry Buzan y Ole Waever sostienen que “la gran potencia es tratada en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuviera el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un status de superpotencia” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 33). En consecuencia, la existencia o no de una potencia, no vendrá determinada por su naturaleza sino por cómo la tratan los demás. A modo de ejemplo, los autores señalan la habilidad demostrada por China justamente en este sentido, consiguiendo durante un siglo que los demás actuaran en base a su potencial de futuro, sin llegar a concretarse (BUZAN Y WAEVER apud BARBÉ, 2010, p. 28).

En suma, los discursos, los procesos sociales y los sistemas de conocimiento a través de los cuales se crean y modifican los significados, pasan a ocupar un lugar central al momento de examinar a los poderes emergentes.

Dado que en trabajos anteriores nos hemos concentrado en el tema de las capacidades que detentan los poderes en ascenso así como en sus cualidades para formular políticas exteriores proactivas y, por ende, generar y modificar reglas del orden internacional<sup>3</sup>, en el presente artículo nos detendremos en la cuestión de las percepciones y las expectativas recíprocas (propias y ajenas). En este sentido, la auto-identificación refiere a la convicción de ser un poder emergente y a la pretensión de ser tratado como tal en el escenario internacional. El reconocimiento por parte de terceros, a su vez, implica la aceptación del status de poder emergente por parte de los restantes actores intervinientes en el escenario internacional.

Para ello, tomaremos en consideración el caso brasileño puntualizando ciertos acontecimientos del último tiempo que pueden resultar figurativos para el tema aquí propuesto.

3. Ver Giaccaglia, Clarisa (2012) “Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría. El caso de IBSA- India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010)”, tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Brasil: ¿el mañana es hoy?

Para adentrarnos en el tema de las percepciones sobre el lugar de Brasil en la escena mundial, cabe recordar en primer lugar, aquella frase que muchos sostienen, fue acuñada por Charles De Gaulle. Se dice que el ex presidente francés declaró: “Brasil es el país del mañana... y siempre lo será”. Dichas palabras resultan ilustrativas teniendo en cuenta que, a lo largo de su historia, las élites brasileñas concibieron a su país como una verdadera potencia en condiciones de ejercer un rol relevante en el escenario internacional, aunque estas aspiraciones –especialmente en un contexto de rígido sistema bipolar- no fueron más que meras expresiones de deseo.

Es recién en los inicios del siglo XXI, cuando esta voluntad política de convertirse en un poder en ascenso parece comenzar a concretarse. El auge de Brasil como emergente, desde el punto de vista de las percepciones, podría explicarse considerando que, a la tradicional pretensión de grandeza nacional se sumó un fuerte respaldo internacional al creciente protagonismo de este Estado latinoamericano. En efecto, la elección de Brasil como la “B” dentro del acrónimo BRICs, acuñado por la consultora financiera internacional Goldman Sachs en 2003, significó el comienzo de un intenso idilio internacional con este país.

El concepto BRIC adquirió gran notoriedad tanto en los medios periodísticos como en las audiencias en general, al pregonar la aparición de nuevos poderes que vendrían a reemplazar a los ya existentes. La “puesta en escena” de Brasil como una de las cuatro promesas mundiales para los próximos cincuenta años -sobre la base de sus potencialidades económicas- fue el puntapié para el desarrollo de una política exterior brasileña cada vez más moldeada por las variables comunicacionales mundiales, es decir, por la consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”. En este contexto, resulta interesante tomar en consideración ciertas “fotos” que nos permiten ilustrar dicha situación.

Primera imagen: el candidato presidencial

La llegada de Lula Da Silva a la presidencia de Brasil constituye un primer suceso a tener en cuenta. Recordemos que desde 1989 hasta 2002 Lula intentó, de forma infructuosa, ganar las elecciones nacionales. Durante este período, su liderazgo se concentró en la popularidad lograda entre las clases trabajadoras pero era acusado por una mayoría de electores, de carecer de la experiencia y la preparación para manejar los complejos asuntos de gobierno. Los conservadores brasileños veían a Lula como un comunista que, de llegar al poder, decretaría la estatización de la economía, aumentaría los impuestos, derrocharía los ingresos públicos y pondría en fuga a la inversión extranjera (CIDOB, 2010: 5).

Luego de tres derrotas electorales, y frente a las elecciones presidenciales de 2002, Lula puso en marcha una estrategia enteramente renovada basada en un notable cambio de imagen. En primer lugar, buscó anular las habituales acusaciones en su contra de ser una persona hosca

e indigna de confianza. En consecuencia, “la indumentaria de regusto obrero dio paso al traje y la corbata; el cabello y la barba, otrora crespos y negros, se mostraron ahora más atusados y encanecidos, y los ademanes ceñudos y belicosos fueron sustituidos por sonrisas y jovialidad”. Los asesores difundieron una imagen del candidato “más relajada y familiar, como esposo y padre afectuoso, capaz de exteriorizar sentimientos” (CIDOB, 2010: 6).

En segundo lugar, Lula introdujo cambios en su discurso y moderó su accionar con el fin de ampliar sus bases de sustentación. El líder intentó tranquilizar a los empresarios y operadores financieros, asegurando que si llegaba a ser presidente no iba a modificar la matriz macroeconómica existente continuando con las políticas desarrolladas por el gobierno de Cardoso. Asimismo, la elección de José de Alencar Gomes Da Silva -dirigente del Partido Liberal y representante explícito del libre mercado- como compañero de fórmula presidencial, constituyó un gesto que buscaba alcanzar el apoyo de aquellos sectores económicos que aún se mantenían reacios al líder de izquierda (CYMES, 2009, p. 5).

Con el inicio de su primera presidencia en 2003, la figura de Lula Da Silva pasó a ocupar el centro de la escena política. Ganando las elecciones, en segunda vuelta, con el 61,3 % de los sufragios, se convirtió en el presidente más votado de la historia de Brasil. Para las elecciones de 2006, ganó nuevamente en segunda vuelta con el 60,82 % de los votos, manteniendo el apoyo del pueblo brasileño, el cual se sentía identificado con Lula al considerarlo “uno de los suyos” ya que había padecido, en su propia historia, problemas semejantes.

#### Segunda imagen: la prensa.....

La estrategia comunicacional que permitió ganar el electorado fue luego aplicada, una vez ya en el poder, a los vínculos con la prensa nacional e internacional. En este sentido, el presidente accedió a una comunicación fluida con los medios de comunicación nacionales con el objeto de mantener buenas relaciones que redituaron en un mayor nivel de popularidad para Lula.

En cuanto a la prensa internacional, también se buscó tener un contacto directo que evitara la intermediación del periodismo nacional. Nelson Breve, el entonces asesor de comunicación de la presidencia de Brasil declaró: “nos dimos cuenta que Brasil tenía una participación influyente en los foros internacionales y que si no se lograba una relación más próxima con la prensa internacional, ellos estarían trabajando en función de la prensa nacional”. De este modo, el gobierno tomó como práctica habitual organizar entrevistas exclusivas con los corresponsales internacionales. El asesor presidencial agrega que “había dos grandes temas en los cuales nos interesaba colocar a Brasil en la prensa internacional: uno económico, la superación de la crisis y el otro, la disputa de la sede en las olimpiadas del 2016. Nosotros montamos una estrategia para alcanzar notoriedad en la prensa internacional” (BREVE, 2009).

Transitando los últimos tramos de su segunda gestión, Lula contó con un excelente grado de aceptación por parte de la prensa mundial. Fue

nombrado el personaje del año por el diario francés *Le Monde* y el español *El País*, y protagonista de la década por el británico *Financial Times*, recibiendo una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano. Los medios internacionales elogiaron la historia personal de Lula, por haber comenzado como “el séptimo de ocho hijos de una pareja de labradores analfabetos” (BBC Mundo, 2009). No obstante, un hecho a resaltar es que todos los aplausos europeos a Lula lograron darle a Brasil un lugar de mayor presencia convirtiendo al país en un verdadero centro de atención mundial. De este modo, la buena imagen de Lula se replicó en la imagen internacional de Brasil.

Finalmente, cabe mencionar la publicación realizada por *The Economist*<sup>4</sup> en 2009, titulada “Brazil takes off” (“Brasil alza vuelo”) la cual puede ser considerada el corolario de toda esta etapa de reconocimiento de Brasil por parte de los multimedios y los think-tanks internacionales.

Dicha publicación admitía cierto escepticismo primigenio frente a la inclusión de Brasil en el conjunto de titanes emergentes. No obstante, advertía con sorpresa que el estado brasileño había sido “el último en entrar” en la crisis financiera internacional iniciada en 2008 así como “el primero en salir”. Asimismo, destacaba el descubrimiento brasileño de yacimientos petrolíferos en aguas profundas así como sus vastos recursos alimenticios.

En términos comparativos a sus compañeros de acrónimo, *The Economist* subrayaba, en el caso de Brasil, la presencia de una democracia -a diferencia de China- y la ausencia de conflictos étnicos o religiosos así como de países vecinos hostiles, como en el caso de India.

Si bien se marcaban ciertas falencias como una educación y una infraestructura aún insatisfactorias, la publicación finalizaba centrada en los elogios y en la idea de “despegue”: “the country’s course seems to be set. Its takeoff is all the more admirable because it has been achieved through reform and democratic consensus-building” (THE ECONOMIST, 2009).

Resulta interesante recordar que *The Economist* forma parte del grupo empresarial *The Economist Group* el cual posee también una unidad de negocios (*Economist Intelligence Unit*) encargada de ofrecer asesoramiento económico a sus clientes en base a análisis de industrias y de países.

De este modo, queda en evidencia la fuerte presencia en el actual escenario mundial de agentes transnacionales dedicados a la consultoría internacional con gran influencia en los medios internacionales tales como *Goldman Sachs* o *The Economist Group*. Sobre la base de filosofías claramente liberales, ambos grupos mencionados se dedican a la elaboración de estudios que buscan ser una guía para orientar a los inversionistas hacia buenos negocios.

En este contexto, cabe entonces realizar un llamado de atención sobre los argumentos esgrimidos por dichos grupos, los cuales han tendido a exagerar las potencialidades de varias naciones emergentes y de Brasil, particularmente. Una sencilla extrapolación a futuro de ciertas tasas de crecimiento económico nacional en un momento dado, ha demostrado ser una fórmula excesivamente simplista y que, con frecuencia, ha resultado

4. *The Economist* es una publicación semanal británica que trata sus temas desde el marco de las relaciones internacionales y la economía. Se publica con regularidad desde 1843. Es una publicación de filosofía liberal perteneciente al grupo empresarial *The Economist Group*, dueño de otras relevantes publicaciones en Estados Unidos y Europa. Sus artículos no van firmados pues su consejo de redacción se hace responsable colectivamente de la información, de los análisis y de las opiniones expresadas, incluyendo la preferencia de voto de *The Economist* en las elecciones británicas.

desacertada a consecuencia de la multiplicidad de acontecimientos imprevistos que tienen lugar en el actual y complejo orden económico global.

El mayor inconveniente que presenta este tipo de reflexiones rimbombantes, sostenidas casi exclusivamente por variables económicas, es que tienden a pendular hacia el extremo contrario. En otros términos, frente a las primeras dificultades los pronósticos se tornan bruscamente desfavorables tal como veremos en los siguientes apartados.

### Tercera imagen: los viajes y las cumbres

Es importante destacar que esta estrategia de mayor notoriedad mundial estuvo cimentada en una intensa actividad internacional de Lula por medio de una diplomacia de alto nivel multilateral y multiespacial. Cabe aclarar que el protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de las relaciones exteriores, no formaba parte de la tradición brasileña. Históricamente, las negociaciones internacionales más relevantes eran manejadas directamente por Itamaraty mientras que el Poder Ejecutivo, por lo general, no desarrollaba políticas autónomas de dicho ministerio. A partir de la década del noventa, como resultado de un mundo más interconectado, los jefes de Gobierno comenzaron a participar de modo más activo en la política internacional. El caso brasileño no constituye la excepción. A partir de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, aumentó notablemente la intervención directa del Poder Ejecutivo en cuestiones de política exterior, incrementándose aún más con la llegada de Lula Da Silva al poder.

La llamada diplomacia presidencial, esto es, la interacción directa entre los jefes de Estado y de Gobierno obedece a varios factores. Entre ellos, se destacan la facilidad de los desplazamientos, producto de los avances del transporte aéreo, así como también el prestigio interno e internacional que dicha diplomacia genera –con un buen manejo mediático de por medio– para el líder político y su respectivo gobierno, ya sea que el mandatario viaje o que su país se convierta en sede de una determinada cumbre (PEÑA, 2005, p. 43).

La diplomacia del gobierno de Lula fue catalogada como “ativa e altiva”, lo cual quedó demostrado en los numerosos viajes y visitas bilaterales realizadas por el jefe de Gobierno y por su canciller, Celso Amorim<sup>5</sup>, así como también por la intensa participación, ejecutiva y técnica, que el país tuvo en todos los foros mundiales más relevantes<sup>6</sup>.

El gobierno brasileño se mostró activamente presente en reuniones multilaterales realizadas en el marco de Naciones Unidas, la OMC, la OMS y la FAO, entre otras, generando la creación de diversos grupos de presión en pos de la defensa de sus intereses. Asimismo, fue uno de los principales promotores para la conformación de foros integrados exclusivamente por poderes emergentes tales como IBSA o BRICS. También se buscó la incorporación de Brasil en encuentros tradicionalmente frecuentados sólo por los poderes desarrollados, como el G-7, en el cual el Estado brasileño participó en varias oportunidades en calidad de invitado especial. Finalmente, el gobierno de Brasil ha pretendido demostrar la importancia tanto regional como internacional de su país, promoviendo

5. En el período 2002-2010, el presidente brasileño realizó 267 visitas oficiales a 83 países del mundo. El canciller Celso Amorim, por su parte, efectuó 630 viajes al exterior siendo recibido, por lo menos en una oportunidad, en 106 estados. Como contrapartida, del 2003 al 2010, Brasil recibió la visita oficial de 281 jefes de Estado y de Gobierno proveniente de 108 países y fue anfitrión de 260 encuentros con ministros de Relaciones Exteriores. Es decir, Lula da Silva recibió en su territorio a funcionarios extranjeros en un promedio de una vez por semana (BRASIL, 2011b).

6. El gobierno de Lula da Silva tomó la iniciativa para la creación de IBSA y del G-20 agrícola en el marco de la OMC en 2003. También cumplió un rol relevante en el G-4 en Naciones Unidas y en el Outreach 5 (O-5), en el marco de un G-8 ampliado en 2007. Finalmente dinamizó al BASIC en la Cumbre de Cambio climático de 2009, tuvo una relevante participación en el G-20 financiero a partir de la crisis de 2008 y se constituyó en la fuerza motora para la formación de BRICS como una iniciativa gubernamental a partir de 2009.

7. En efecto, el gobierno brasileño mantiene un Diálogo de Parceria Global con Estados Unidos, el cual funciona a nivel ministerial y busca propiciar la discusión sobre temas de la agenda bilateral, regional y global por medio de reuniones anuales y alternadas entre los dos países. En cuanto a las Cumbres Brasil-Unión Europea que se iniciaron en julio de 2007, también se efectúan anualmente y en las mismas se han debatido relevantes temáticas de la agenda global tales como cambio climático, crisis financiera, proceso de paz en Medio Oriente y la cuestión nuclear en Irán (BRASIL, 2011a, p. 30-33).

diálogos políticos de alto nivel con las principales potencias tradicionales, esto es, Estados Unidos y Europa<sup>7</sup>.

Esta propagación de la presencia brasileña en múltiples instancias diplomáticas quedó también revelada durante la primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno del G-20 financiero, realizada en Washington en noviembre de 2008. La principal novedad de este encuentro, además de la inédita participación de los líderes políticos de los estados miembros, se vinculó al reconocimiento implícito –a través de su convocatoria– del papel de los países emergentes en la nueva distribución del poder económico y político global.

En lo que respecta a la participación brasileña, algunos analistas han considerado todo un símbolo la forma en la que se ubicaron los mandatarios en la tradicional “foto de familia” de la Cumbre. En efecto, el presidente Lula Da Silva se situó a la derecha de George Bush mientras que a la izquierda del presidente estadounidense se colocó el mandatario chino, Hu Jintao (CLARÍN, 16/11/2008).

Las múltiples “fotos” detalladas demuestran entonces una creciente presencia diplomática de Brasil que, en pocos años, logró convertirse en un participante infaltable en las reuniones del “club de los grandes”.

#### Cuarta imagen: los megaeventos

Más allá de las reuniones de índole político-diplomática, Brasil buscó también convertirse en sede de encuentros organizados desde la sociedad civil (sociales, medioambientales, deportivos), entre los cuales claramente se destacan la Copa Mundial FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos que se efectuarán en Río de Janeiro en el 2016.

Observándolos desde una perspectiva de las percepciones y las expectativas, los megaeventos son determinantes para una resignificación simbólica de una nación convirtiéndose en vitrinas para los países y sus distintas relaciones de poder. En este sentido, obtener la sede de esta clase de acontecimientos constituye para el país anfitrión la posibilidad de mostrarse al mundo.

Entre los primeros antecedentes de este tipo de encuentros, es posible mencionar las exposiciones universales. Desde 1851, fecha de la primera exposición universal, estos eventos no sólo fueron “la punta de lanza de la internacionalización del capital como sistema, sino que también hicieron universal el imaginario burgués” (Brito Leal Ivo, 2011: 45). A modo de ejemplo, las exposiciones de 1889 –aniversario de la Revolución Francesa– y de 1900, ambas en París, fueron las más representativas de la primera modernidad. Las exposiciones ofrecían la oportunidad de demostrar los niveles de desarrollo de los distintos países participantes, dando a ciertas naciones la posibilidad de mejorar su imagen hasta entonces vinculada al atraso y al exotismo (BRITO LEAL IVO, 2011, p. 45).

En la actualidad, tanto la Copa Mundial de Fútbol como los Juegos Olímpicos constituyen los shows globales más espectaculares, trascendiendo los límites deportivos, ya que en ellos confluyen las dichas y los conflictos distintivos de cada época, desde los políticos hasta los sociales.

La Copa Mundial de Fútbol 2014 busca legitimar la idea de Brasil como una nación positiva y fuerte en todo el mundo. En este contexto, cabe remitirse a la idea de “nation brand” o “marca país” la cual expresa “estrategias de comunicación en el intento de construir una imagen competitiva, que agregue valor, demuestre calidad, credibilidad y legitimidad a todas las demás brand de productos del país: ciudad, tecnología, producto, conocimiento, etc.” (BRITO LEAL IVO, 2011, p. 42). Desde el punto de vista de los especialistas, la construcción de una marca fuerte y diferenciada permite que un país económicamente débil conquiste un lugar destacado en el escenario globalizado.

De este modo, se desarrolla un proceso tendiente a moldear las percepciones tanto a nivel interno como a nivel internacional. Según Anholt, “el mayor desafío para la construcción de esa imagen nacional competitiva es conseguir que las diversas formas de divulgación y los agentes produzcan mensajes coherentes y uniformes sobre el país, tanto al público interno como externo, y que las políticas se dirijan a transformar el país según esa imagen diferencial en el mercado mundial” (ANHOLT apud BRITO LEAL IVO, 2011, p. 234).

Sin embargo, Any Brito Leal Ivo advierte sobre el riesgo de “subordinar las políticas públicas a las demandas y estrategias del mercado global, en detrimento de las demandas sociales del país, así como a reducir la cultura del pueblo a formas homogenizadas, simplificadas y tipificadas” (BRITO LEAL IVO, 2011, p. 45).

En la medida en que las diversas iniciativas implementadas en el marco de este megaevento impliquen una verdadera oportunidad para hacer frente a múltiples cuestiones de la agenda local, se podrían obtener consecuencias positivas. No obstante, existe el peligro de que se terminen priorizando intereses particulares que desconozcan las verdaderas necesidades nacionales<sup>8</sup>. De concretarse esta última posibilidad, el Estado sólo termina gerenciando la reputación del país con el objeto de garantizar y conquistar mercados.

Es importante recordar que la elección de Brasil como sede del mundial de Fútbol dada a conocer mundialmente en 2007 fue recibida con gran entusiasmo. No obstante, con el paso del tiempo, dicho entusiasmo original comenzó a diluirse, perdiéndose definitivamente durante las protestas ocurridas en Brasil en junio de 2013.

#### Quinta imagen: la demora y la protesta.....

Con la llegada de Dilma Rousseff al poder ejecutivo, lejos de permanecer a la sombra de su predecesor, la presidenta supo aumentar su popularidad a cuotas sin precedentes con una agenda propia, en la que destacaba la política de cero tolerancia con la corrupción imperante en Brasilia.

La estrategia de reconocimiento internacional de Brasil siguió vigente con hitos como la Jornada Mundial de la Juventud de 2013, evento multitudinario que organiza la Iglesia católica de forma periódica, y que convoca a los jóvenes de todo el mundo en torno a la figura del Sumo Pontífice. La Jornada realizada en Río de Janeiro fue considerada históri-

8. En ese sentido resulta significativo el modo en que se ha decidido la construcción de los flujos de comunicación, fundamentalmente carreteras. Los proyectos priorizan flujos arteriales que puedan garantizar a los espectadores un acceso rápido y de calidad a los megaeventos (de los aeropuertos a los estadios) dejando de lado las demandas y necesidades locales (BRITO LEAL IVO, 2011: 50).

ca por haberse constituido en motivo y marco del primer viaje del papa Francisco al extranjero y por el nivel de participación puesto que contó con más de 3 millones de personas.

Sin embargo es importante aclarar que, tanto el estilo de la nueva presidenta -con un perfil más bajo y menos carismático que Lula- como el inicio de una situación económica mucho más compleja tras la crisis financiera de 2008; llevaron al nuevo gobierno a focalizarse en mayor medida en los asuntos domésticos.

El protagonismo internacional de Brasil fue entonces levemente aminorado por parte del gobierno de Dilma. Dicha situación coincidió además con el inicio de una serie de protestas en distintas ciudades brasileñas a partir de junio de 2013 que dañaron la imagen del país.

En efecto, las manifestaciones comenzaron en San Pablo y luego se extendieron por otras localidades brasileñas. La protesta estuvo motivada, en un primer momento, por el aumento del costo del transporte público. Sin embargo, rápidamente se sumaron otros reclamos entre los cuales se destacó el repudio popular en cuanto a las prioridades del gasto estatal, los recurrentes hechos de corrupción y el modo en que se utilizan los recursos públicos. En este sentido, la organización del Mundial fue fuertemente criticada teniendo en cuenta las exorbitantes sumas de dinero involucradas frente a la persistencia de servicios públicos altamente insatisfactorios en todo el país.

Imágenes de televisión mostrando a jóvenes enmascarados saqueando tiendas, prendiendo fogatas y atacando edificios, recorrieron los medios de comunicación de distintas partes del mundo. Asimismo, los atrasos en varios proyectos de obras en estadios e infraestructura se convirtieron en un motivo de tensión entre Brasil y la FIFA, órgano rector del fútbol mundial.

En este contexto, *The Economist* dio a conocer nuevamente una publicación sobre Brasil titulada “Has Brazil blown it?”. Apelando a un discurso apocalíptico, el artículo sostenía que: “the country has come back down to earth with a bump”. La imagen que acompañaba a la nota -con el Cristo Redentor a modo de avión estrellándose- reforzaba la idea de un inminente colapso (*THE ECONOMIST*, 2013).

En suma, toda esta serie de acontecimientos señalados obraron en contra del prestigio internacional alcanzado por Brasil. En este sentido, quienes rápidamente colmaron de halagos al país, fueron los primeros en destacar las falencias que el Estado brasileño atraviesa.

### Consideraciones finales

En las líneas precedentes hemos hecho hincapié en el modo en que la política exterior brasileña del siglo XXI ha estado cada vez más moldeada por variables comunicacionales mundiales, es decir, por la consideración de la “mirada de la comunidad internacional” y de la propia “imagen nacional”.

Vale decir que Brasil no ha sido el único caso pero aparece como un fiel exponente del grupo de los llamados poderes emergentes que han logrado acaparar todas las miradas en los últimos años.

A partir de las reflexiones realizadas nos preguntamos: ¿qué define entonces a un poder emergente? ¿Todo ha sido sólo una puesta en escena para la foto? Ciertamente creemos que no.

La abrumadora presencia de la mirada constructivista no sólo se ha expandido fuertemente en todo el ámbito de las Ciencias Sociales sino que también ha invadido nuestra cotidianeidad producto de las innovaciones tecnológicas que han llevado a una espectacularización tanto de la vida de los individuos como de las ciudades y de los países. Sin embargo, no podemos quedar inmersos en la idea de que nada es real y todo es virtual.

En efecto, la atención que recibieron estos poderes emergentes, en un primer momento, ha estado vinculada a la posesión de capacidades reales tales como territorio, población y una apreciable disponibilidad de recursos materiales. Asimismo, sus gobiernos han desarrollado una intensa actividad diplomática que los ha convertido en interlocutores tanto válidos como necesarios para la generación de orden internacional.

El problema ha radicado en que ha sido mucho más significativo el discurso que este tipo de poderes supieron implantar en el ámbito global -acerca de su cada vez más relevante y prometedora presencia mundial- que las cuotas de poder que efectivamente poseen. En el caso de Brasil, la persistencia de graves problemas de desigualdad social se ha combinado actualmente con una desaceleración económica y una creciente inflación.

Pero lo verdaderamente significativo es que esta sobredimensión de las cualidades propias se vio además alimentada por apreciaciones de agentes externos que respondiendo a otro tipo de intereses -vinculados fundamentalmente al mercado financiero internacional- le han levantado o bajado el pulgar a los diferentes estados emergentes sobre la base de efímeras apreciaciones.

Desde la perspectiva de los gobiernos estatales, particularmente desde el seno de los formuladores de la política exterior, las iniciales aspiraciones de reconocimiento y prestigio internacional han tenido como correlato un irrefrenable temor a la vergüenza y a la humillación mundial. Este miedo a la deshonra internacional constituye un elemento novedoso y propio de un sistema global interconectado y televisado, el cual afecta especialmente a los llamados poderes emergentes en su afán por demostrar que se encuentran en condiciones de pertenecer a las grandes ligas.

El caso brasileño resulta, una vez más ejemplificador. En ocasión de las ya mencionadas protestas suscitadas en el país, la presidenta Dilma Rouseff declaró: “No podemos vivir con esta violencia que avergüenza a Brasil”. Sería un desacierto quedarse con esta idea. De hecho, el mayor orgullo de Brasil radica en haber logrado la incorporación, durante la última década, de 40 millones de personas a la clase media del país. Consecuentemente, este ascenso social es el que ha posibilitado las diversas protestas civiles, un hecho inédito en la historia política del país teniendo en cuenta que los brasileños han descubierto la posibilidad de exigir. Como señala Rogerio Schmitt, consultor político de São Paulo, hasta ahora, “los que nacían pobres morían pobres. Eso comenzó a cambiar, y quizá es uno de los cambios sociales más grandes que hemos tenido en Brasil desde el fin de la esclavitud en el siglo XIX” (DUFFY, 2007).

No obstante, una excesiva consideración de las percepciones foráneas por parte del gobierno brasileño amenaza con generar efectos perjudiciales para el desarrollo de una política socioeconómica que pueda efectivamente otorgar contenido a los galardones alcanzados. Resulta crucial evitar la ejecución de estrategias de desarrollo que sólo se ajusten a las demandas del mercado globalizado ignorando las verdaderas necesidades del país. Caso contrario, quedará un vacío entre la imagen creada y la realidad. La ansiada visibilidad planetaria se convertirá entonces en sólo una foto que de nada contribuirá a una auténtica emergencia nacional.

### Referencias

- ARROYO PICHARDO, Graciela. Las relaciones internacionales del siglo XXI. Un nuevo paradigma metodológico para su estudio. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, Mexico, D.F., n. 100, enero/abr. 2008.
- BARBÉ, Esther. Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, v. LXII, 2010.
- BEHRINGER, Ronald M. Middle power leadership on human security. paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, 2003. <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/behinger.pdf>. Consultado el 11/12/2013
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Do Brasil. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, Brasília, 2011a. Disponible en : <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Consultado el 05/04/2014.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Do Brasil. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Relatório de visitas internacionais do Presidente Lula e chanceler Amorim e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo**. Brasilia, 2011b. Disponible en: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/at\\_download/file](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/at_download/file) . Consultado el 05/04/2014.
- BRAZIL takes off. **The Economist**, Londres, 12 nov. 2009. Disponible en: <http://www.economist.com/node/14845197/print>. Consultado el: 05/04/2014
- “Breves del G-20: la foto simbólica” (16/11/2008), diario Clarín, sección El Mundo, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/11/16/elmundo/i-01803761.htm> Consultado el 10/04/2014.
- BREVE, Nelson. La prensa es importante, pero a veces no actúa con responsabilidad en la ética. **Entrevista realizada al asesor de comunicación de la presidencia de Brasil, IP Paraguay, Agencia de noticias de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de Paraguay**, 13 Dec., 2009. Disponible: <http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=11997> Consultado el 10/04/2014.
- BRITO LEAL IVO, Any. Una nueva copa en un nuevo país: intervenciones urbanas y creación de ciudades para el Mundial de fútbol Brasil 2014. **Bitacora**, v. 18, n 1, Bogotá, 2011.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BIOGRAFÍAS líderes políticos: Luiz Inácio Lula Da Silva. CIDOB, Barcelona, 20 enero 2010. Disponible en: [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/brasil/luiz\\_inacio\\_lula\\_da\\_silva](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/luiz_inacio_lula_da_silva). Consultado el 11/12/2013.
- CYMES, Homero. Lula da Silva: de candidato contestatario a presidente en búsqueda permanente de consensos: Evolución y consolidación de su liderazgo político. *Revista de Ciencia Política*, Buenos Aires, nº 8, 2009. Disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num8art9.php>. Consultado el 02/04/2014
- DEWITT, David. Middle powers and regional security. In: TOKATLIÁN, Juan (Comp.). **India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales**, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.

DUFFY, Gary. Brasil: la clase media de las favelas. **BBC Mundo**, Londres, 18 nov. 2007. Disponible en: <[http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid\\_7001000/7001301.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_7001000/7001301.stm)>\_Consultado el 05/04/2014.

EUROPA se enamora de Lula. **BBC Mundo**, Londres, 31 dic. 2009. Disponible en:

<[http://www.bbc.co.uk/mundo/lg/america\\_latina/2009/12/091230\\_lula\\_europa\\_mr.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/lg/america_latina/2009/12/091230_lula_europa_mr.shtml)>. Consultado el 05/04/2014.

GIACCAGLIA, Clarisa. **Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría: El caso de IBSA- India, Brasil y Sudáfrica- (2003-2010)**. 2012 Tesis (Doctorado) - Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

GONZÁLEZ, Guadalupe. Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana. In: PUIG, Juan C. **América Latina: políticas exteriores comparadas 2**, Buenos Aires, Ed. GEL, 1989.

HAS Brazil blown it?. **The Economist**, Londres, 28 nov. 2013. Disponible en:

<<http://www.economist.com/node/21586833/print>>. Consultado el 15/04/2014.

HURRELL, Andrew. Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. Latin American Program. **Woodrow Wilson International Center for Scholars**, 2000. Disponible en: < <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF14A1.pdf> > Consultado el 11/12/2013.

MAISTERRENA, Antonio Yabar. **Cambio social y desarrollo económico**. Bilbao, Ed. Universidad de Deusto, 1989.

PEÑA, Félix. La compleja red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur. *América Latina Hoy*, Revista de ciencias sociales, Salamanca, v. 40, 2005. Disponible en: <[http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/11302887/article/viewFile/2410/2459](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/11302887/article/viewFile/2410/2459)>. Consultado el 05/04/2014.

SUKUP, Víctor. El Japón, los tigres asiáticos y América Latina. **Realidad económica**, Buenos Aires, n. 140, mayo/jun. 1996.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI**. Nueva York Academic Press Inc, 1974. Disponible en: <<http://www.marxismoeducar.cl/wallers01.htm>>. Consultado el 11/12/2013.

