

A CABALLO ENTRE LA REGIÓN Y EL MUNDO

EL DUALISMO CRECIENTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA*

ANDRÉS MALAMUD** Y JULIO C. RODRÍGUEZ***

Hacia donde vaya Brasil irá el resto del continente latinoamericano.

Richard Nixon, presidente de Estados Unidos, 7 de diciembre 1971

Durante el gobierno de Lula, América del Sur será nuestra prioridad.

Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, 1 de enero 2003

Desde 2008, los BRIC han sido la principal alianza de Brasil, por lo menos en relación con el G-20 y el FMI. Insisto: mucho más importante que cualquier país de América Latina.

Paulo Nogueira Batista, director ejecutivo del FMI, 18 de diciembre 2012

Introducción

Incluso antes de convertirse en un país independiente, el Brasil contemporáneo se ubicaba incómodamente en su región y se sentía amenazado por sus vecinos. En consecuencia, miró primero hacia el Reino Unido y luego a los EE.UU. como contrapesos. Esto comenzó a cambiar durante la segunda posguerra, cuando se intentó por primera vez la cooperación dentro del Cono Sur. Más tarde, en los 1980, el acercamiento con Argentina permitió superar rivalidades y sospechas mutuas. En las dos décadas que siguieron a la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur, en 1991), Brasil comenzó a ser percibido como un líder regional y como potencia media (Lima y Hirst, 2006). Sin embargo, Brasil ha alcanzado menos en la región y más en el mundo de lo que sus formuladores de política exterior y los observadores independientes habían previsto. En la actualidad constituye una potencia regional con

* Traducción del inglés por Sebastián Goyburu, revisada por los autores. Agradecemos a Marc Herzog, Glenn Hook, Philip Robbins, Mónica Serrano y los demás participantes del proyecto *On the Cusp* por sus comentarios, así como a un evaluador anónimo. Andrés Malamud reconoce el apoyo de la Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, Portugal) al proyecto PTDC/CPJ-CPO/099290/2008. Versiones de este artículo en portugués e inglés serán publicadas en *Estudos Internacionais* (Belo Horizonte) y por Routledge respectivamente.

** Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Dirección electrónica: amalamud@ics.ul.pt

*** Universidad Federal de Sergipe, Brasil. Dirección electrónica: juliocossio@gmail.com

ambiciones globales y vecinos reluctantes. A diferencia de otros estados situados entre dos subsistemas regionales, Brasil está a horcajadas entre una región (cambiante) y el tablero mundial. Para gestionar esta dualidad, sus líderes diseñaron una política exterior secuencial que concebía la construcción de la región como un medio para lograr el reconocimiento global. Sin embargo, la combinación de reveses regionales con logros globales llevaron a su reformulación, y las acciones en cada plano han ganado autonomía. Una política exterior dual cobró vida: hoy Brasil actúa como un par estabilizador en América Latina y como una potencia asertiva en el escenario mundial (Lechini y Giaccaglia, 2010; Malamud, 2011; Pinheiro, 2000; Spektor, 2009).

Brasil es un estado con identidades múltiples: mercado emergente, potencia continental (también llamado "país monstruo"), país latinoamericano (o, desde la concepción de Brasilia, sudamericano) y miembro del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Sin embargo, es único en varios aspectos. Situado en una región hispanoparlante, habla portugués; entre las grandes potencias, sean establecidas o emergentes, es el único que no tiene armas nucleares ni vecinos con armas nucleares; y en un mundo de creciente rivalidad y competencia, se jacta de no tener enemigos. Por ello suele considerársele la "potencia blanda" por excelencia (Burges, 2008; Sotero y Armijo, 2007). Sin embargo, su estilo cambia de acuerdo al tema y el interlocutor: puede ser desafiante ante los Estados Unidos, complaciente con Irán y generoso con Bolivia. El cambio se relaciona con su posición diferenciada en la región y en el mundo: en la primera se presenta como un par y un facilitador, no como un líder y menos aún como potencia hegemónica; en el segundo, lucha por posiciones de liderazgo, ya sea un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) o la Dirección General de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Este péndulo entre humildad y ambición encarna la ambigüedad diplomática de Brasil. El ejemplo más claro es su postura sobre el regionalismo: mientras sus líderes apoyan retóricamente la integración, en la práctica nunca le han dado más que un respaldo simbólico. Del mismo modo, la definición de la región varía: es América del Sur cuando busca delimitar un área controlable fuera del perímetro económico y de seguridad de los EE.UU., pero recurre a América Latina cuando se postula para cargos internacionales. Esta ambigüedad ubica a Brasil en varios escenarios simultáneos y lo obliga a articular puntos de vista e intereses diversos, y a veces opuestos. Ello lo acerca a Turquía, Japón, México y otros estados bifrontes, es decir, que se encuentran en el borde de, y en una relación ambivalente con, regiones que constituyen subsistemas de las relaciones internacionales (Herzog y Robbins, 2014). El concepto abreva en el de "país desgarrado" de Samuel Huntington (1996). La diferencia con los casos mencionados es que Brasil se columpia entre una región de límites cambiantes (Hemisferio Occidental, América del Sur y América Latina, a veces incluyendo el Caribe) y el escenario mundial.

La indeterminación regional no se debe a una nebulosidad geográfica sino a la decisión deliberada de Brasil de trazar los límites de acuerdo con sus intereses. Una fuente clave de su identidad internacional proviene de su autopercepción como potencia mundial por derecho propio, con independencia de la opinión de los vecinos. La próxima sección introduce el contexto histórico y estratégico para mostrar la singularidad de Brasil en su región. A continuación analizamos la naturaleza cambiante y la importancia declinante de la región en la política exterior brasileña, y luego explicamos cómo una potencia media se transformó en (aspirante a) potencia global. La última sección reflexiona sobre la bifrontalidad y sus consecuencias.

Contexto histórico y estratégico

Brasil es un gigante global. Quinto país del mundo por superficie y población y séptimo por volumen económico, es único en su clase. A diferencia de los demás BRICS, no tiene –ni, según su constitución, aspira a tener– armas nucleares¹. Goza de fronteras estables y ha tenido una historia mayormente pacífica desde fines del siglo XIX. A diferencia de los países hispanoamericanos que lo rodean, Brasil nunca sufrió divisiones territoriales, sus transiciones políticas han sido moderadas –de la esclavitud a la abolición, del imperio a la república y de la dictadura a la democracia– y sus asuntos internos han sido administrados mediante la negociación antes que la confrontación.

Brasil no fue siempre reactivo al uso de la fuerza. En el siglo XIX conquistó vastos territorios y participó en dos grandes guerras, primero contra Argentina por lo que hoy es Uruguay y luego, junto con Argentina y Uruguay, contra Paraguay. En el siglo XX hizo las paces con la región para convertirse en el único país de América Latina que participó en las dos guerras mundiales –siempre al lado de los EE.UU. Este itinerario bélico anticipa nuestro argumento: la trayectoria internacional de Brasil se caracteriza no tanto por el pacifismo de sus medios sino por la lenta deriva desde la región hacia el escenario global.

En cuanto a las tradiciones de seguridad, el factor primordial es la ausencia de enemigos estratégicos. El Reino Unido protegió a la nación de amenazas extrarregionales después de la independencia, papel que fue asumido por los EE.UU. en el siglo XX. El compromiso de Brasil con la no intervención en los asuntos internos de otros países surgió de sus percepciones de seguridad en este contexto (Proença Jr. y Diniz, 2009). Pero la ausencia de enemigos no implica necesariamente la ausencia de conflicto. Así, cuestiones transfronterizas como el tráfico de drogas y el contrabando de armas se tornan cada vez más sensibles. Otros problemas no militares han aparecido esporádicamente en el vecindario, como el potencial desborde de la inestabilidad interna en los estados contiguos o la nacionalización hostil de compañías brasileñas.

La ausencia de enemigos, junto con la inexistencia de vecinos nucleares, han creado un ambiente relativamente seguro en el que la delincuencia transnacional es más apremiante que las amenazas estratégicas. Como consecuencia, la cultura estratégica de Brasil se ha orientado hacia la protección de su territorio y sus recursos naturales de la intrusión de potencias extrarregionales (Silva Filho y Moraes, 2012). Aunque éstas no son nombradas oficialmente, las declaraciones *off-the-record* apuntan a los EE.UU. como fuente de preocupación. Esto se aplica especialmente a la Amazonia "Verde", pero también a la denominada "Amazonia Azul" –la inmensa plataforma marítima y sus reservas de petróleo. El Libro Blanco de la Defensa Nacional, publicado por primera vez en 2012, refleja la superposición de los temas de defensa, seguridad y desarrollo (Brasil, 2012), sin solución de continuidad entre la alta y la baja política. El desarrollo aparece como una prioridad tanto para estrategias de la defensa como para diplomáticos y políticos, a veces en detrimento de otros objetivos de seguridad y política exterior (Almeida, 2010). La fusión temática dificulta la construcción de una agenda ordenada. Por ejemplo, el Libro Blanco lista como áreas clave las "dos" Amazonas, el Atlántico Sur y la costa occidental de África. Además, las fuerzas armadas asumen responsabilidades por áreas geográficas pero también por áreas funcionales: la Fuerza Aérea está a cargo del control aéreo de la Amazonia "Verde" y de los pro-

¹ Sudáfrica tenía la bomba pero la desmanteló antes del fin del Apartheid.

yectos espaciales, el Ejército es responsable por el control de las fronteras y por los asuntos relacionados con el ciberespacio y la Armada comanda no sólo la Amazonia “Azul” y sus recursos subterráneos sino también el desarrollo nuclear.

A pesar de su vasto territorio y extensas fronteras, Brasil es un peso liviano en términos militares (véase el gráfico 1). Su excanciller, Antonio Patriota, interpretaba el fenómeno como consecuencia de “una gran ventaja”: a diferencia de los otros BRIC y de cualquier potencia tradicional, afirmaba, “no tenemos enemigos reales, no hay batallas en nuestras fronteras ni grandes rivales históricos o contemporáneos entre las otras grandes potencias... además tenemos vínculos de larga data con muchos de los países emergentes y las naciones desarrolladas del mundo” (citado en Rothkopf, 2012).

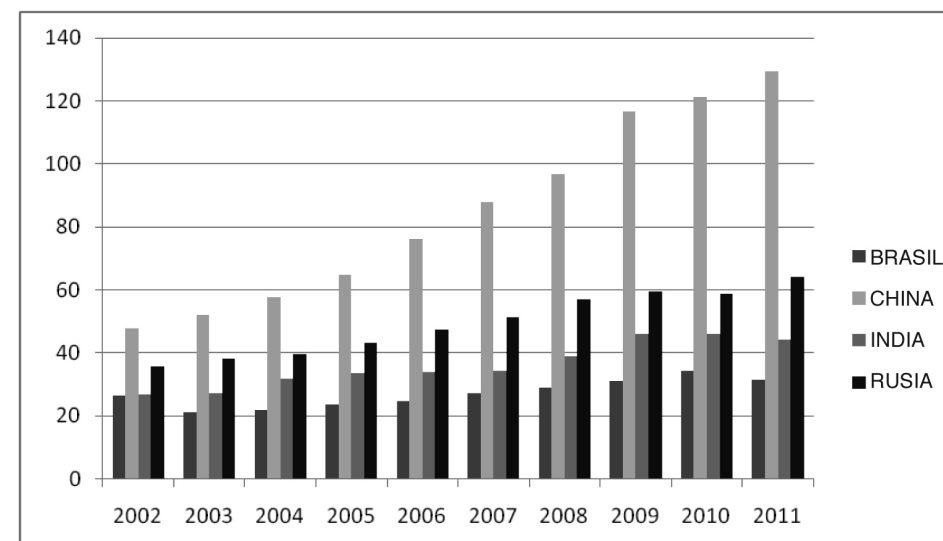
Como señalan Sotero y Armijo (2007), Brasil es uno de los pocos países que apostó su futuro en el “poder blando”, basado principalmente en la diplomacia, en el uso astuto de su encanto cultural y en su papel como facilitador y proveedor de cooperación. Sucesivos gobiernos han hecho un uso fructífero de la diplomacia, traduciendo escala en influencia. Han sentado a Brasil en innumerables mesas de negociación global para tratar temas tan diversos como el cambio climático, el comercio mundial, la no proliferación y la cooperación para el desarrollo. Como puede oírse con orgullo en Itamaraty, el palacio de la Cancillería, Brasil tiene un “PBI diplomático” que excede al económico. En otras palabras, puede golpear por encima de su peso debido a la calidad de su diplomacia profesional.

Durante el siglo XX, la diplomacia brasileña exaltó la soberanía nacional y abogó por la no intervención. Su acción internacional mantuvo dos propósitos: la preservación de la *autonomía* y la búsqueda del *desarrollo*, este último considerado a la vez como objetivo en sí mismo y como condición para la autonomía. Mientras el concepto de desarrollo –el aumento de las capacidades nacionales mediante la industrialización masiva y la ocupación efectiva del territorio– se ha mantenido relativamente constante, la interpretación de la autonomía ha variado de acuerdo con los cambios de contexto. Estos cambios se reflejaron en controversias ideológicas entre las élites que definen la política exterior (Pinheiro, 2000; Saraiva, 2010).

Durante el largo período en que la región fue considerada una amenaza, la autonomía se buscó a través de la *distancia* y de alianzas con potencias extrarregionales para contrapesar a los rivales regionales. Una vez que Brasil incrementó sus capacidades y autoconfianza, comenzó a ver a la región como una oportunidad y redefinió la autonomía en términos de *participación* (en organizaciones multilaterales) e *integración* (en bloques regionales). Más recientemente, sin embargo, el aumento del poder nacional y la percepción de la región como una carga han conducido a la búsqueda de autonomía mediante la *diversificación*, es decir, la dilución (extraoficial) de la región como prioridad y la formación de múltiples coaliciones internacionales con otros grandes estados (Vigevani y Cepaluni, 2007). La relación con los EE.UU. ha ido cambiando junto con la conceptualización de la autonomía. Así, se ha pasado del alineamiento directo al distanciamiento relativo, intermedios por escaramuzas y acercamientos esporádicos (Lima y Hirst, 2006; Amorim Neto, 2011). En todo el proceso, el papel de la sociedad civil en la definición de la política externa fue siendo pequeño, y el monopolio de los diplomáticos profesionales sólo en los últimos años ha comenzado a disminuir (Cason y Power, 2009).

En cuanto al multilateralismo, la vocación de Brasil se refleja en su participación y alto perfil en todas las organizaciones internacionales importantes, ya sean globales, hemisféricas, regionales o subregionales. En las Naciones Unidas tiene el privilegio de

GRÁFICO 1
El gasto militar en los países BRIC, 2002-2011 (en millones de dólares)



Fuentes: Silva Filho y Moraes (2012), SIPRI (2013).

brindar el discurso de apertura en la reunión anual de la Asamblea General. Es uno de los países que recurre con mayor frecuencia y éxito a los mecanismos de arbitraje en la Organización Mundial de Comercio (Hopewell, 2011), y actualmente la preside. Miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha promovido otras asociaciones con fines similares como el Grupo de Río. Es miembro fundador tanto de la pragmática Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como de la retórica Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Más cerca de casa, promovió el Mercosur junto con Argentina, impulsó la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y lidera la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Uno de los objetivos de tan intenso activismo es la obtención de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Bajo la presidencia de Lula, el perfil internacional de Brasil llegó a su máximo histórico. Son raras las coaliciones de potencias emergentes cuyo acrónimo excluya la letra B –véase los BRICS, IBSA y BASIC. Sin embargo, los resultados no están a la altura de la reputación. En 2011, el país ocupaba la decimoctava posición en el Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), que mide el posicionamiento de las naciones en las áreas de economía, defensa, migración, turismo, ciencia y cultura, y cooperación al desarrollo². En el Índice Compuesto de Capacidades Nacionales (CINC), que considera indicadores demográficos, económicos y militares, tenía una posición algo más alta (novena)³. Y aunque el Banco Mundial lo clasificó séptimo en términos de

² Elcano Global Presence Index: <http://www.iepg.es/>

³ Correlates of War: <http://www.correlatesofwar.org/>

PBI por paridad de poder adquisitivo, Brasil quedó en el puesto 75 considerando el PBI per cápita⁴.

La brecha entre imagen glamorosa y logros modestos refleja la dotación de poder real de Brasil. Una capacidad militar restringida, una estructura exportadora basada en *commodities* y una infraestructura caduca e insuficiente deja poco margen para el uso del “poder duro” (Rodríguez, 2012). El “poder blando” también se encuentra limitado por el bajo nivel relativo de desarrollo tecnológico –medido en número de patentes, posición de las universidades en los rankings mundiales o desempeño de brasileños en los premios Nobeles y similares. Brasil ha camuflado estas carencias con un marketing inteligente, potenciado por un hábil cuerpo diplomático y una serie de presidentes activistas y de prestigio mundial.

Las tres tensiones hasta acá descriptas, a saber entre percepción y realidad, entre (poco) poder duro y (más) poder blando y entre metas regionales y objetivos globales, se han manifestado en la bifurcación de la política externa. Su consecuencia es la condición crecientemente bifronte del estado brasileño.

El cambio de naturaleza y la prioridad decreciente de la región

La región a la cual Brasil pertenece no es autoevidente. Las invasiones napoleónicas forzaron al imperio portugués a trasladar su capital a Río de Janeiro entre 1808 y 1822, convirtiendo a Brasil en la única colonia que fue sede de una corte europea. Pero esto no convirtió al país en un actor mundial ni le confirió una sensibilidad cosmopolita. Sus percepciones tempranas del orden internacional fueron moldeados por otros dos factores: la rivalidad con sus vecinos hispano-americanos por el territorio y las fronteras y la amenaza de las potencias europeas, principalmente Gran Bretaña, que querían acabar con la trata de esclavos. Esta situación se alteró entre fines del siglo XIX e inicios del XX, cuando el país abolió la esclavitud y selló una “alianza no escrita” con los EE.UU. para contrapesar la influencia de Argentina (Burns, 1966). Este paso definiría la identidad internacional de Brasil como parte del Hemisferio Occidental.

La concepción sobre el entorno sufrió redefiniciones menores a partir de entonces. Originalmente, el panamericanismo fue visto como un instrumento que permitía que los EE.UU. contrarrestasen las amenazas de Europa y del Río de la Plata. Ello guió las acciones del Barón de Rio Branco, canciller bajo cuatro presidentes entre 1902 y 1912, y marcó la política exterior brasileña durante las décadas siguientes. El caso de Getúlio Vargas, entre los años treinta y cuarenta, es un claro ejemplo, pues luego de flirtear con el Eje se aseguró de mantener a los EE.UU. como aliado a fin de balancear a la Argentina, en ese entonces aliada de Gran Bretaña. El prefijo “pan” fue abandonado a favor de “latino” en la década de 1960, cuando Brasil se aproximó a la subregión adoptando la filosofía desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y cofundando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta movida estaba en sintonía con el pensamiento nacional-desarrollista formulado por Vargas y continuado por Juscelino Kubitschek. Sin embargo, tanto para la población como para las élites, América Latina siguió siendo la región que rodeaba a Brasil antes que su región de pertenencia. Paradójicamente, las dictaduras militares que tomaron el poder en el Cono Sur entre los años sesenta y los setenta contribuyeron a aproximar a los

⁴ World Bank: <http://data.worldbank.org/>

países de la región. En 1980 fue creada la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con el objetivo de superar el mal funcionamiento de la ALALC.

El acercamiento con Argentina llevó a la creación del Mercosur y la consolidación de una comunidad de seguridad en el Cono Sur (Hurrell, 1998). A mediados de los 1990, por contraposición con la firma del Acuerdo de Libre Comercio del América del Norte (TLCAN o NAFTA), el gobierno comenzó a utilizar el término “América del Sur” en reemplazo de “América Latina” como región de pertenencia –o esfera de influencia– de Brasil (Spektor, 2010). En la década siguiente, Brasil participó con relucencia en las negociaciones para establecer una zona continental de libre comercio. La iniciativa, liderada por Estados Unidos, colapsó definitivamente en 2005, en parte por la resistencia explícita de todo el Mercosur. Este hecho mostró a un Brasil decidido a no rehabilitar la concepción hemisférica de la región, pero también distanciado de buena parte de América Latina –que apoyaba el proyecto.

La redefinición de la región como área territorialmente contigua cristalizó en dos documentos oficiales producidos bajo los gobiernos de Lula y Rousseff. La Estrategia Nacional de Defensa (Brasil 2008) y el Libro Blanco de Defensa Nacional (Brasil 2012) identificaron dos áreas, una terrestre y otra marítima. Si “América Latina” tenía como objetivo excluir a los EE.UU. y “América del Sur” sirvió para institucionalizar la exclusión de México y la zona de influencia estadounidense, “Atlántico Sur” es utilizado por contraposición a las potencias del Atlántico Norte, en particular los miembros de la OTAN. Brasil reclama así control sobre la plataforma continental y proyección sobre África Occidental. De esta manera, ha vuelto a redefinir la región para adaptarla a su poder y ambiciones crecientes. Esta flexibilidad para promover la inclusión o exclusión de terceros estados en su área de influencia expresa, por oposición, el desapego que las elites brasileñas sienten por una región *natural*. Este desapego reconoce causas históricas.

Aunque la rivalidad de Portugal con España estableció una relación conflictiva entre sus respectivas colonias, la independencia no mejoró la imagen de Brasil entre sus vecinos. Al mantener el imperio como forma de Estado y la esclavitud como modo de producción, el país se diferenció de las repúblicas abolicionistas que fueron surgiendo a su alrededor. La rivalidad se concretó en la guerra contra Argentina de 1826-1827, pero también se manifestó de modos más sutiles. Tomemos, por ejemplo, el Congreso de Panamá, que fue organizado por Simón Bolívar en 1826 para reunir a los nuevos estados de las Américas y promover el desarrollo de una política coordinada frente a España. El Congreso propuso la creación de una liga de repúblicas con una fuerza militar común, un pacto de defensa mutua y una asamblea parlamentaria supranacional. A ella asistieron representantes de la Gran Colombia (que comprendía las actuales repúblicas de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), Perú, las Provincias Unidas de América Central y México. Chile y Argentina se negaron a asistir porque sospechaban de Bolívar. El Imperio del Brasil no envió delegados, ya que esperaba una recepción hostil a causa de la guerra que en aquel momento sostenía con Argentina. Paraguay, aislacionista, no fue invitado. Al final, el pomposamente titulado “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” que surgió del Congreso sólo fue ratificado por la Gran Colombia, y el sueño de Bolívar pronto fracasaría por completo con el estallido de la guerra civil, la desintegración de la federación centroamericana y la emergencia de perspectivas nacionales, antes que continentales, entre las repúblicas americanas.

El regionalismo económico surgió mucho más tarde. La ALALC fue fundada en 1960 y relanzada como ALADI en 1980, justo antes de la tercera ola de democrati-

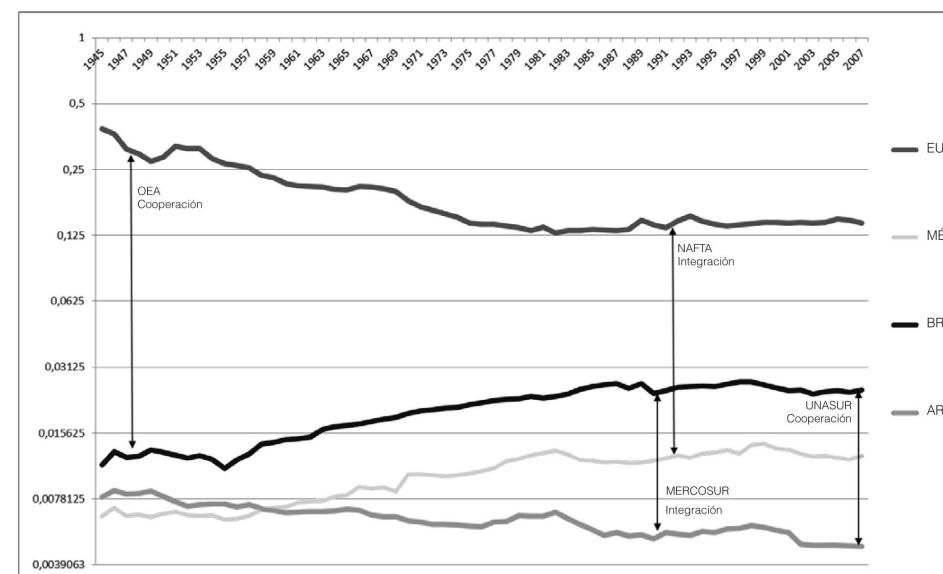
zación. Bajo el paraguas institucional de ALADI, el Mercosur fue creado en 1991. En la década de 2000, después de la crisis del neoliberalismo y a partir del crecimiento de la izquierda latinoamericana, nació otra camada de organizaciones regionales. Mientras algunos de estos bloques tienen motivaciones ideológicas o políticas, como la Alianza Bolivariana liderada por Venezuela (ALBA) o la UNASUR, otros, como la Alianza del Pacífico, se centran en el comercio y los mercados.

Para entender las diferencias de naturaleza entre estos grupos hemos seleccionado una medida cuantitativa –el CINC– que asigna un valor anual a las capacidades estructurales. Luego analizamos la participación de los países del Hemisferio Occidental en la creación de organizaciones regionales: los resultados muestran que, entre el final de la Segunda Guerra Mundial y 2008, son las capacidades estructurales, antes que las convergencias ideológicas o la solidaridad política, las que dan cuenta del éxito relativo de las diferentes iniciativas de integración. Además, juegan un papel aún mayor en la explicación de su naturaleza. Se detecta que, cuanto más grande es la brecha entre la mayor potencia y los demás miembros del bloque en formación, es más probable que se firme un acuerdo de *cooperación* que no implique cesiones de soberanía. Ello es visible en el liderazgo de EE.UU. cuando la fundación de la OEA en la década de 1940, así como en el papel de Brasil en el establecimiento de UNASUR en la década de 2000. Por el contrario, cuando la brecha es más estrecha –como la existente entre los EE.UU. y México o entre Brasil y Argentina en la década de 1990– la relación costo-beneficio de la cesión de soberanía es más favorable y los tratados de *integración* se tornan más atractivos –o menos dañosos. El gráfico 2 muestra cómo el tamaño de la brecha de poder define la naturaleza de las organizaciones regionales.

En América Latina, intereses divergentes y brechas de poder cambiantes han generado un mosaico de proyectos superpuestos y con límites borrosos (Malamud y Gardini, 2012). Hoy no existe una organización regional que reúna exclusivamente a todos los países de América Latina: la OEA incluye a Canadá y Estados Unidos, la Comunidad Iberoamericana comprende a Andorra, Portugal y España, la ALADI contiene sólo trece de los veinte Estados latinoamericanos, la UNASUR engloba a diez junto a Guyana y Surinam, y procesos de integración subregional como el Mercosur, la Comunidad Andina y el Sistema de la Integración Centroamericana son aún menos abarcativos. La CELAC, además de su heterogeneidad, carece de estructura organizativa y personería jurídica. Reconociendo tácitamente esta diversidad, Celso Amorim (canciller de Lula entre 2003 y 2011) definió a América del Sur –no a América Latina– como la prioridad brasileña (Amorim, 2003). Sin embargo, el papel de Brasil en la misión de la ONU para la estabilización de Haití (MINUSTAH) desde 2004 y su intervención en la crisis constitucional de Honduras en 2009 borrarían su definición de región, estirándola nuevamente más allá de América del Sur.

Las iniciativas regionales están condicionadas por bajos niveles de interdependencia y conectividad física y por la atracción de polos extrarregionales. Todas las economías de América del Sur son predominantemente exportadoras de materias primas, y sus poblaciones, localizadas principalmente en las costas, están orientadas hacia afuera. Las proyecciones cartográficas son engañosas, pero la ciudad brasileña de Recife, en el estado nordestino de Pernambuco, está más cerca –y mejor conectada– de Dakar en Senegal que con Rio Branco, capital del estado brasileño de Acre. Las barreras naturales son enormes, y la cordillera de los Andes y la selva amazónica se cuentan entre las mayores del mundo. A ello se suma la precariedad y subdesarrollo de las redes regionales de infraestructura. Esto explica por qué las relaciones extra-

GRÁFICO 2
Brechas de poder y respuestas de regionalización
en el Hemisferio Occidental, 1945-2008



Nota: Las flechas muestran que brechas mayores conducen a acuerdos de cooperación, mientras brechas menores favorecen acuerdos de integración.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del CINC (Singer, Bremer y Stuckey 1972).

regionales son más relevantes de lo que admite el discurso oficial: China, EE.UU. y la UE no sólo son más complementarios con la economía brasileña que cualquiera de sus vecinos, sino que también son, con frecuencia, más accesibles.

La retórica de Brasil no ha cambiado mucho desde el final del mandato de Lula. En su discurso de asunción, el primer canciller de Rousseff Antonio Patriota reiteró que América del Sur era la región prioritaria para Brasil (2011). Sin embargo, sus actos lo desmienten. Aunque se reafirme la asociación estratégica con Argentina y se reconozca al Mercosur como el proyecto internacional más importante, la naturaleza del bloque se ha alejado de su carácter económico inicial hacia una instrumentación más política. Veinte años después de su fundación, el Mercosur no ha cumplido con sus objetivos declarados –aunque ha alcanzado otros objetivos tácitos. Ha contribuido a consolidar la democracia, facilitado los procesos de reforma económica y consolidado una comunidad de seguridad. En la práctica, sin embargo, no funciona como unión aduanera ni como zona de libre comercio, mucho menos como el mercado común que su nombre promete.

La fórmula tácita del Mercosur –acceso argentino al mercado brasileño a cambio del apoyo argentino a las estrategias internacionales de Brasil– ha perdido potencia y no ha sido substituida (Bouzas, Veiga y Torrent, 2002). Pero su carácter distintivo, por contraste con proyectos regionales como la UNASUR o el ALBA, era su finalidad económica. Sin embargo, a partir de la década de 2000 la función principal del bloque

dejó de ser la ampliación de mercados y se convirtió, para Brasil, en un instrumento para administrar sus relaciones con Argentina (Valladão, 2011). Últimamente, incluso esta función ha perdido fuerza con la incorporación de Venezuela, que diluye el peso del eje Argentina-Brasil. La misión tácita del bloque es hoy ayudar a estabilizar una región turbulenta, proporcionando una arena en que los funcionarios brasileños puedan contener los conflictos domésticos de los países adyacentes y evitar que se agraven o se contagien.

Brasilia concibe el regionalismo como un instrumento de política exterior y no como un fin en sí mismo. La mentalidad brasileña está “dominada por el poder subsistente de una ideología nacional de autonomía, autosuficiencia y suspicacia sobre las intenciones de sus vecinos” (Spektor, 2010: 203). A diferencia de otras experiencias en Europa y África, el regionalismo no ha alterado la identidad internacional de Brasil. El país interactúa con sus vecinos pero no tiene la menor intención de compartir su soberanía con ellos. Más allá de la estabilización, el principal objetivo es utilizar el regionalismo para promover la internacionalización de sus empresas y la exportación de manufacturas. La “paciencia estratégica”, como definió Lula a su actitud frente a Argentina, se utiliza para enfrentar resistencias o disidencias. Pero Brasil está más firme y seguro que hace una década, por lo que puede darse el lujo de exhibir menos paciencia. Este cambio se manifestó en una encuesta realizada en 2008 a la élite de política exterior, que mostró la importancia decreciente del Mercosur (Souza, 2009). La división entre quienes consideraban a la región como prioridad y los que preferían saltar al escenario global sin escalas regionales se había manifestado previamente, cuando un grupo de trabajo de académicos y diplomáticos se encontró disputando sobre la misma cuestión (CEBRI-CINDES, 2007). La escisión probablemente se acentuará en los próximos años.

De potencia regional a potencia global

Dos tendencias de largo plazo maduraron en 2010. Por un lado, China desplazó a los EE.UU. como principal socio comercial de Brasil; por otro, Brasil exportó más productos primarios que manufacturas por primera vez desde 1978. Ambas tendencias están relacionadas. El crecimiento de Brasil durante la última década ha sido consecuencia de sus crecientes vínculos con los mercados emergentes, especialmente China, y esto ha impactado sobre su estructura productiva y exportadora. La reprimarización, que equivale a desindustrialización relativa (Oreiro y Feijó, 2010), es la consecuencia indeseable pero inevitable del lugar que ocupa Brasil en el mercado global. Aunque la economía nacional depende menos que antes de los EE.UU., y sin duda mucho menos que México, el resultado no es el que las élites desarrollistas, sean de izquierda o derecha, imaginaban.

Y a pesar de sus dilemas económicos, Brasil ha ganado reconocimiento a nivel mundial. Hoy en día es reconocido como actor global por las potencias establecidas y por las emergentes. Uno de los factores que impulsó su reputación fue la inclusión en el grupo BRIC. En 2001, un informe de Goldman Sachs pronosticó que las economías combinadas de Brasil, Rusia, India y China superarían a los países desarrollados en 2050. El informe no abogaba por la creación de un bloque, pero algunos años más tarde los BRIC decidieron asociarse para convertir su poderío económico en influencia geopolítica. Una asociación más reciente, el llamado grupo IBSA, aparece como más limitado en sus objetivos y orientado por valores además de intereses. El acrónimo

refiere la alianza trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica para promover el desarrollo y la cooperación Sur-Sur. Esta iniciativa ha sido publicitado como una reunión de las tres mayores democracias del hemisferio sur. Por lo tanto, transmite con más credibilidad que los BRICS—ahora incluyendo a Sudáfrica— algunas banderas de la política exterior brasileña como el respeto por la democracia y los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Su objetivo estratégico ha sido definido como “balanceo suave”, implicando que busca desgastar y condicionar a las potencias hegemónicas pero no desafiarlas mediante el poder duro (Flemes, 2007).

Brasil también ha sido hábil en el ámbito de las negociaciones comerciales. A pesar del estancamiento de la Ronda Doha de la OMC, un nuevo actor colectivo ha surgido: el Grupo de los 20. Este bloque de veintitantas naciones en desarrollo reúne al 60 por ciento de la población, el 70 por ciento de los agricultores y el 26 por ciento de las exportaciones agrícolas mundiales. Su origen se remonta a 2003, cuando los cancilleres de IBSA firmaron la Declaración de Brasilia en contra del proteccionismo y las prácticas distorsivas del comercio por parte de los países desarrollados. Sus esfuerzos dieron frutos en 2008, cuando febriles negociaciones para finalizar la Ronda Doha tuvieron lugar entre cuatro miembros: Estados Unidos, la Unión Europea... India y Brasil. El alto perfil de los gigantes emergentes se confirmó en la Cumbre de Copenhague sobre el Cambio Climático en diciembre de 2009, cuando los líderes de China, India, Brasil y Sudáfrica (BASIC) negociaron la declaración final con el presidente de EE.UU. Barack Obama, sin la participación de la Unión Europea, Rusia ni Japón. Independientemente de los magros resultados, la participación brasileña en los pináculos del poder expresa al reconocimiento de sus pares, un objetivo en sí mismo de las potencias emergentes (Nel, 2010; Hurrell, 2000).

Brasil también integra el G-20 financiero (que no debe confundirse con el de la OMC), originalmente llamado Grupo de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales. Éste contiene al G8 y reúne a las diecinueve mayores economías más la Unión Europea. Brasilia ha desempeñado un papel destacado en su constitución y reuniones. Otra manifestación del reconocimiento internacional fue la invitación realizada en 2007 por la Unión Europea para establecer una “asociación estratégica” (Malamud, 2012). Esto tiene relieve, dado que la UE había sido reluctante a relacionarse individualmente con países latinoamericanos que formasen parte de bloques regionales. La decisión tuvo dos consecuencias: por un lado, confirió a Brasil el estatus otorgado a otras potencias emergentes con las que la UE ya había firmado acuerdos similares (China, India, Rusia y Sudáfrica); por el otro, diferenció a Brasil del resto de América Latina, erosionando el objetivo de la UE de relacionarse con la región mediante negociaciones bloque a bloque. Según la UE, “esta nueva relación ubica a Brasil, el Mercosur y América del Sur en una posición prioritaria dentro del mapa político de la UE”. Sin embargo, algunos vecinos percibieron que habían sido relegados y que este movimiento podría perturbar la integración regional. El documento formal emitido por la Comisión Europea ayuda a entender el disgusto de los países de la región:

En los últimos años, Brasil se ha convertido en un actor global cada vez más importante y en un interlocutor clave para la UE. Sin embargo, hasta hace poco el diálogo UE-Brasil no había sido suficientemente explotado, y se había realizado principalmente a través del diálogo entre la UE y Mercosur. Brasil será el último “BRICS” en encontrarse con la UE en una cumbre. Ha llegado el momento de ver a Brasil como un socio estratégico, así como un importante actor económico de América Latina y un líder regional... Su papel económico y político implica nuevas

responsabilidades para Brasil como líder mundial. La asociación estratégica propuesta entre Brasil y la UE debe ayudar a Brasil en el ejercicio de un liderazgo positivo a nivel mundial y regional... En los últimos años, Brasil se ha convertido en un defensor de los países en desarrollo en la ONU y en la OMC... Brasil es un aliado vital para la UE a fin de hacer frente a éstos y otros desafíos en los foros internacionales. Siendo un cuasi-continente por derecho propio, el peso demográfico de Brasil y su desarrollo económico lo convierten en un líder natural en Sudamérica y un protagonista en América Latina... El liderazgo positivo de Brasil podría hacer progresar las negociaciones con el Mercosur⁵.

Aunque la UE no tenía intención de dañar sus relaciones con el Mercosur, su retórica pomposa y sobreactuada tuvo repercusiones negativas. Al llamar a Brasil “líder regional”, “líder mundial”, “campeón de los países en desarrollo”, “cuasi-continente por derecho propio” y “líder natural en Sudamérica”, alimentó celos regionales y dañó su posición –y la de Brasil– ante los demás países sudamericanos. Las ambiciones globales, al parecer, pueden perjudicar los objetivos regionales.

Conclusión

Brasil se ha convertido en un caso atípico dentro de una categoría atípica: es un estado bifronte, pero no se encuentra tironeado entre dos regiones sino entre una región “borrosa” y el sistema global.

A pesar de su preeminencia regional, Brasil ha sido incapaz de traducir sus recursos en liderazgo. Sus potenciales seguidores regionales no respaldan sus principales objetivos de política exterior: Argentina, Colombia y México se niegan a apoyar su candidatura a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y los candidatos brasileños a la Dirección General de la OMC y para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo fueron derrotados por otros candidatos de América del Sur en 2005. En 2013, cuando finalmente conquistó la jefatura de la OMC, consta que lo hizo con el voto en contra de México. Algunos vecinos han desafiado la supremacía material de Brasil mediante la nacionalización de sus empresas públicas o negándose a pagar deudas contraídas con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). Al jugar sus fichas regionales para alcanzar objetivos globales, Brasil terminó en una situación inesperada: mientras su liderazgo regional ha crecido en los papeles, se ha debilitado en la práctica (Malamud, 2011). Aun así, ha logrado un creciente reconocimiento internacional, y hoy es considerado como un actor global por las potencias establecidas y por las emergentes.

En las últimas décadas, los gobiernos brasileños fueron alterando su conceptualización de la región de acuerdo con las cambiantes realidades geopolíticas y la transformación de la economía global. Como el poder de Brasil creció en relación con sus vecinos, ya no necesita contrapesarlos mediante alianzas extrarregionales; y dado que su comercio exterior está internacionalizado, depende relativamente poco de los estados circundantes. La región, que fue vista como una amenaza hasta el final de la década de 1970, se transformó en recurso en los 1980 y comenzó a ser sentida como

⁵ “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership (COM (2007) 281)”, Bruselas, 30 de mayo de 2007: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf, consultado el 15 de diciembre de 2009.

una carga en los 2000. Si esta percepción avanza, podrá concluirse que la región fue sólo una escala en el camino hacia el poder global. La “invención” de América del Sur como entidad política representó un paso atrás desde una América Latina más amplia, pero le permitió a Brasil dar dos pasos adelante, hacia el escenario global. Sin embargo, el país todavía está en tránsito, y una desvinculación total con la región no parece posible ni conveniente.

El reto para la política exterior brasileña consiste en adaptarse a un mundo donde la hegemonía occidental decae –pero no acaba– y los intereses latinoamericanos se fragmentan. El país puede enfrentar decisiones difíciles a medida que crecen tanto la multipolaridad global como las divergencias regionales ¿Debe aceptar un orden mundial que empieza a incluirlo o prefiere impugnarlo por ser aún excluyente? ¿Debe invertir sus escasos recursos en la construcción de un liderazgo regional o priorizar la construcción de alianzas globales?

Pueden delinarse tres escenarios de futuro: uno reformista, otro revisionista y el último regional. En el primero, llamémoslo primermundista, Brasil se propone como articulador entre las potencias tradicionales y las emergentes dentro de las instituciones existentes como la ONU, el FMI, la OMC y el Banco Mundial. En el segundo, sur-globalista, adopta una estrategia de alianzas con potencias emergentes como las encarnadas por BRICS e IBSA, buscando movilizar al Sur Global contra el orden establecido por los países desarrollados. En el tercer escenario, sudamericanista, Brasil actúa como un líder regional que articula los intereses de América del Sur (o Latina) para representarlos en los foros internacionales. Aunque la retórica oficial sugiere una combinación entre el segundo y tercer escenario, las tendencias aquí descritas sugieren que la política exterior brasileña resultará una amalgama de los tres. El país oscilará con renuencia entre el actual hegemón global –los EE.UU.– y su principal desafiante –China– mientras se esfuerza por mantener estable a su región. Así, aceptará las instituciones internacionales mientras promueve su reforma, hará negocios con las potencias tradicionales mientras se articula con las emergentes y se declarará sudamericano mientras desarrolla estrategia globales. Como en la metáfora de Schweller (1994: 103), Brasil “actuará como un chacal, que a menudo sigue a los lobos (líderes revisionistas) pero optará por los leones (líderes establecidos) cuando estén al borde de la victoria”. Este alineamiento oscilante es consistente con la reticencia a pagar los costos del regionalismo y con la falta de voluntad para invertir en “poder duro”, sobre todo militar. Si esto es así, la bifrontalidad brasileña se prolongará en el futuro, sólo que entonces podrá pendular entre dos superpotencias en lugar de hacerlo entre su región y el mundo (Rodríguez, 2012).

Durante un siglo, Brasil ha pasado de ser un estado abiertamente bifronte (triangulando entre Argentina y Estados Unidos) a convertirse primero en un estado central (de América Latina) y después en un líder putativo (de América del Sur), regresando más recientemente a una situación bifronte –sólo que ahora de manera encubierta. Lo que cambió a lo largo de esta evolución fue su poder, tanto absoluto como relativo: habiendo sido tradicionalmente un proveedor periférico de postres (café, azúcar y cacao), Brasil se ha convertido en un gigante emergente. Hoy es demasiado grande como para dejar que la región le ate las manos, pero todavía demasiado chico como para salir al mundo sin preocuparse por el potencial de daño de sus vecinos. En consecuencia, instrumentalizar su carácter bifronte seguirá siendo un aspecto esencial de su política exterior dual, tironeada entre las restricciones impuestas por la geografía y la aspiración al protagonismo global.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2010): "A Arte de NÃO fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa", *Meridiano* 47, 11(119): 21-31.
- AMORIM, Celso (2003): *Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, Janeiro 1: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/01/discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim>, consultado 9 Janeiro 2013.
- AMORIM NETO, Octavio (2011): *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- BATISTA, Paulo Nogueira (2012): "Os BRICS no FMI e no G-20", *Carta Maior*, 18 Dezembro: http://www.carta-maior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21427, consultado 20 Dezembro 2012.
- BOUZAS, Roberto, da MOTTA VEIGA, Pedro y TORRENT, Ramón (2002): "In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment", *Report presented to the Commission of the European Communities*, Observatory of Globalization, Barcelona.
- Brasil, Ministério da Defesa (2008): *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>, consultado 11 Janeiro 2013.
- Brasil, Ministério da Defesa (2012): *Livro Branco da Defesa Nacional*, Brasília: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>, consultado 11 de enero de 2013.
- BURGES, Sean W. (2008): "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War," *International Relations* 22(1): 65-84.
- BURNS, E. Bradford (1966): *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press.
- CASON, Jeffrey y POWER, Timothy (2009): "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era." *International Political Science Review* 30(2): 117-40.
- CEBRI - CINDDES (2007): *Força-Tarefa "O Brasil na América do Sul" Relatório Final*, Rio de Janeiro, June. http://www.cebri.org/midia/documentos/427_PDF.pdf, consultado 22 Dezembro 2012.
- CEPAL (2012): *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y Cooperación ante los nuevos desafíos de la economía mundial*. Chile: Nações Unidas. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf>, consultado 9 Janeiro 2013.
- CERVO, Amado Luiz (2003): "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2): 5-25.
- European Commission (2007): "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership, COM(2007)281", Bruxelas, 30 Maio: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf, consultado 15 Dezembro 2009.
- FLEMES, Daniel (2007): "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum", *GIGA Working Paper* 57, Hamburg: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57_flemes.pdf, consultado 7 Janeiro 2013.
- HERZOG, Marc and ROBBINS, Philip, eds. (2014): *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations*. Londres y Nueva York: Routledge.
- HOPEWELL, Kristen (2011) "New Protagonists in Global Economic Governance: The Rise of Brazilian Agribusiness at the WTO", *Cátedra OMC-FLACSO*, Special Edition, Buenos Aires: <http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2012/07/Kristen-Hopewell.pdf>, consultado 7 Janeiro 2013.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- HURRELL, Andrew (1998): "An emerging security community in South America?" en Emanuel Adler y Michael Barnett, eds.: *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HURRELL, Andrew et al. 2000: *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center, Working Paper N° 244, Washington D.C.
- LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa (2010): "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 41(163): 53-73.
- 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.
- MALAMUD, Andrés (2012): "La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil", *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 97-98: 219-30.
- MALAMUD, Andrés y GARDINI, Gian Luca (2012): "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator* 47(1): 116-33.
- NEL, Philip R. (2010): "Redistribution and Recognition: What Regional Powers Want", *Review of International Studies*, 36(4): 951-74.
- OREIRO, José Luis y FEIJÓ, Carmen A. (2010): "Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro", *Revista de Economia Política*, 30(2): 219-32.
- PATRIOTA, Antonio (2011): *Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 2 Janeiro.
- PINHEIRO, Leticia (2000): "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea", *Contexto Internacional*, 22(2): 305-35.
- PROENÇA Jr., Domício y DINIZ, Eugenio (2009): "La perspectiva brasileña acerca de las conceptualizaciones de seguridad: contextos y aspectos filosóficos, éticos e culturales", en Ursula Oswald Spring e Hans Günter Brauch, eds.: *Reconceptualizar la seguridad en el Siglo XXI*. Cuernavaca: Universidad Autónoma de México.
- RODRIGUEZ, Júlio César Cossio (2012): "Chagal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2): 70-89.
- ROTHKOPF, David J. (2012): "Brazil's new swagger", *Foreign Policy*, February 28. http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2012/02/28/Brazil's_New_Swagger, consultado 12 de diciembre de 2012.
- SARAIVA, Miriam G. (2010): "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas", *Mural Internacional*, 1: 45-52.
- SCHWELLER, Randall (1994): "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back", *International Security*, 19(1): 72-107.
- SILVA FILHO, Edison B. y MORAES, Rodrigo F., eds. (2012): *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA.
- SINGER, J. David, BREMER, Stuart and STUCKEY, John (1972): "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965", en Bruce Russett (ed.): *Peace, War, and Numbers*. Beverly Hills: Sage, 19-48. National Material Capabilities (v4.0): disponible en <http://www.correlatesofwar.org/>, consultado 11 de enero de 2013.
- SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute (2013): *Military Expenditure Database*. <http://www.sipri.org/databases/milex>, consultado 11 de enero de 2013.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Monica (2006): "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", *International Affairs*, 82(1): 21-40.
- SOTERO, Paulo y ARMUJO, Leslie Elliott (2007): "Brazil: To Be or Not to Be a BRIC?" *Asian Perspective*, 31(4): 43-70.
- SOUZA, Amaury de (2009): *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI.
- SPEKTOR, Matias (2009): "Brazil as a Regional and Emerging Global Power", *SAIIA Policy Briefing*, No 9, November. http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/briefings/saia_spb_09_spektor_20091130.pdf, consultado 13 de enero de 2013.
- SPEKTOR, Matias (2010): "Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies", en Daniel Flemes (ed.): *Regional Leadership in the Global System*. Londres: Ashgate.
- VALLADÃO, Alfredo (2011): "Looking at the Future, Learning from the Past", presented at the seminar *Mercosur At 20: Politics and Economics in the Southern Cone*, St Antony's College, University of Oxford, 11 março.
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2007): "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, 29(2): 273-335.

RESUMEN

Este artículo presenta a Brasil como un caso atípico dentro de una categoría atípica. Es un estado bifronte pero, a diferencia de Turquía o Japón, no se encuentra en una posición ambivalente entre dos regiones sino que se enanca entre una región (borrosa) y el sistema global. A pesar de su preeminencia en Sudamérica, Brasil ha sido incapaz de convertir sus recursos en liderazgo. Sus vecinos no han respaldado sus principales objetivos de política exterior, y algunos incluso desafían sus preferencias. Al poner la región al servicio de

sus objetivos globales, Brasil se encontró en una situación inesperada: aunque su influencia regional creció, su capacidad de traducirla en apoyos concretos no lo hizo. Hoy Brasil es demasiado grande para ser sujetado por sus vecinos pero demasiado pequeño para jugar solo en la arena global. Por lo tanto, instrumentalizar la bifrontalidad seguirá siendo un aspecto esencial de su política exterior, que permanece dividida entre las restricciones impuestas por la geografía y la aspiración al reconocimiento global.

SUMMARY

This article argues that Brazil constitutes an atypical case within an atypical category. It is a cusp state but, unlike Turkey or Japan, it does not lie on the edge of, or in an ambivalent relationship with, two regions, but rather straddles a shifting region and the global system. In spite of its regional pre-eminence, Brazil has been unable to transmute its structural and instrumental resources into effective leadership. Its potential regional followers have not backed its main foreign policy goals, and some of its neighbors have even challenged its material supremacy. By playing the regional card to achieve global ends,

Brazil ended up in an unexpected situation: while its regional influence has grown, its capacity to translate it into support has been weakened. Even so, it has achieved growing global recognition and is acknowledged as an emerging global player. Today, Brazil is too big to let the region tie its hands, but still small to "go global" without caring about the damaging potential of its neighborhood. Thus, instrumentalizing its cuspness will remain an essential aspect of its dual foreign policy, as it stays torn between the restrictions imposed by geography and its aspiration to global recognition.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

MALAMUD, Andrés y RODRÍGUEZ, Julio C.

"A caballo entre la región y el mundo. El dualismo creciente de la política exterior brasileña". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 54, N° 212, mayo-agosto 2014 (pp. 63 -78).

Descriptores: <Estado bifronte> <Política exterior brasileña> <Potencias emergentes> <Liderazgo regional> <Sudamérica>.

Keywords: <Cusp state> <Brazilian foreign policy> <Emerging powers> <Regional leadership> <South America>.