

Brasil y sus vecinos,
estrategias de *smart power* (2003-2014)

Gisela da Silva Guevara
(editora)

**Brasil y sus vecinos,
estrategias
de *smart power*
(2003-2014)**

Universidad Externado de Colombia

Brasil y sus vecinos, estrategias de smart power (2003-2014) / Carlos Alberto Chaves García [y otros] ; Gisela da Silva Guevara (editora). - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018.

333 páginas : gráficos ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587729825

1. Economía – Historia – Brasil -- 2003-2014 2. Capitalismo – Brasil -- 2003-2014
3. Brasil -- Integración económica -- 2003-2014 4. Brasil -- Política económica -- 2003-2014
5. Brasil -- Condiciones económicas -- 2003-2014 I. Da Silva Guevara, Gisela, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

330.981

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Octubre de 2018

ISBN 978-958-772-982-5

© 2018, GISELA DA SILVA GUEVARA (ED.)
© 2018, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2018

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez
Composición: Marco Robayo
Impresión y encuadernación: Imageprinting Ltda.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
<i>Gisela da Silva Guevara</i>	

PARTE I

CAPÍTULO 1	
PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL: ENTRE EL PRETENDIDO LIDERAZGO REGIONAL Y EL ANHELADO LIDERAZGO GLOBAL (2003-2014)	33
<i>Carlos Alberto Chaves García</i>	
Introducción	34
Análisis comparativo de la política exterior de los gobiernos de Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2014)	37
La política exterior del gobierno de Lula (2003-2010)	41
Política exterior del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014)	47
Prioridades externas de Brasil: ¿el mundo desplaza a la región?	56
Autonomía <i>vs.</i> liderazgo regional	59
Relación Brasil y sus vecinos: encuentros y desencuentros	63
Brasil y la región: ¿de socios estratégicos a socios opcionales?	66
Conclusiones	70
Referencias bibliográficas	76

CAPÍTULO 2

TRAYECTORIA CAPITALISTA Y MODALIDADES DE DESARROLLO
EN ARGENTINA Y BRASIL. ENTRE LA INTEGRACIÓN

Y LA COMPETENCIA	83
<i>Flavio Gaitán</i>	

Introducción	84
Argentina y Brasil: caminos que se bifurcan	86
Reemergencia del desarrollismo: de la integración a la competencia	95
Conclusiones	109
Referencias bibliográficas	111

PARTE II

CAPÍTULO 3

O BRASIL E SEUS VIZINHOS AMAZÔNICOS	119
<i>Guilherme Lopes</i>	

Introdução	119
O Brasil e a política internacional ambiental: criando poder e articulando consenso	122
Formação nacional em diferentes escalas temporais	124
O nascimento da ordem ambiental internacional	127
A construção da Otca e seu desenvolvimento	131
O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA): receita antiga com ingredientes novos	133
A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca)	135
A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca): presente e futuro	140
A importância da Otca nos dias de hoje	141
A Otca: consolidação e ampliação, Brasil como potência regional	144
Conclusão	146
Referências bibliográficas	147

CAPÍTULO 4	
BRASIL Y EL ATLÁNTICO SUR: EL SIGNIFICADO DEL PILAR GEOPOLÍTICO SUDAFRICANO	153
<i>Gisela da Silva Guevara</i>	
Introducción	154
El significado del Atlántico sur para Brasil: antecedentes históricos	156
La importancia del Atlántico sur y de África para Brasil en el siglo XXI	161
Proyectos multilaterales de Brasil en el Atlántico sur y la importancia de Sudáfrica	165
Choque de intereses geopolíticos en el Atlántico sur y la relevancia de África del Sur para las ambiciones de poder de Brasil	170
Conclusiones	174
Referencias bibliográficas	175

PARTE III

CAPÍTULO 5	
PERCEPCIONES DE LAS ÉLITES COLOMBIANAS FRENTE A BRASIL: DEL IDEALISMO AL PRAGMATISMO	183
<i>Adriana Neira y Catherine Ortiz</i>	
Introducción	184
Autoimagen e intereses específicos de Colombia: del aislamiento al pragmatismo, multilateralismo, diversificación y autonomía como potencia regional secundaria	188
Percepciones e imágenes de las élites colombianas frente al ascenso de Brasil: ¿del desconocimiento a amigo y socio potencial?	200
Estructura normativa y rol estructural: cambios y continuidades de la política exterior colombiana frente a Brasil	226
Conclusiones	235
Referencias bibliográficas	236

CAPÍTULO 6	
DOS VECINOS, CUATRO AGENTES Y ALGUNOS HALLAZGOS	247
<i>Erli Margarita Marín Aranguren</i>	
Introducción	248
Contextualización de los territorios e interacciones	254
Acercamiento académico, más que un marco de definiciones	265
La interacción de agentes internacionales en Colombia desde la RS	271
Conclusiones	285
Referencias bibliográficas	287

PARTE IV

CAPÍTULO 7	
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ESTRATEGIAS AUTONOMIZANTES DE BRASIL	301
<i>Gisela da Silva Guevara</i>	
Introducción	302
Hacia un espacio autonomizante suramericano: antecedentes de las estrategias brasileñas en el siglo xx	304
Estrategias autonomizantes de Brasil en el siglo XXI	309
Las estrategias autonomizantes de Brasil y los vecinos suramericanos	316
Conclusiones	320
Referencias bibliográficas	321
CONCLUSIONES GENERALES	327
LOS AUTORES	331

INTRODUCCIÓN

Brasil sufrió desde el siglo XIX un proceso de dos dinámicas contradictorias. Si bien, por un lado, fue visto como “diferente” por sus vecinos hispanohablantes, incluso alimentando por parte de estos desconfianza, por otro, fue siendo, de forma paulatina, reconocido como un país que a pesar de sus dimensiones y potencial económico no había utilizado, de forma general, sus capacidades militares para incursionar en los territorios colindantes y expandirse. Si comparamos el paradigma de la política exterior y de defensa de naciones como Estados Unidos o Alemania¹ en el mismo marco temporal, la nación suramericana se distinguió indudablemente por ser más pacífica. Dicho esto, no significa que las relaciones con sus vecinos continentales fuesen siempre las mejores.

Con Argentina, Brasil compitió de forma vehemente hasta por lo menos la década de los noventa del siglo XX. Con Colombia, lo ignoró casi hasta inicios del siglo XXI. Sin embargo, la reflexión realizada por académicos, militares o tomadores de decisión brasileños a lo largo del siglo XX, sobre todo a partir de mediados del siglo pasado, llevó a un replanteamiento de la importancia de la región para el país, sobre todo de América del Sur. Desde por lo menos los años setenta, los académicos Celso Lafer y Félix Peña

1 En el caso de Alemania solo hasta 1945.

empezaron a llamar la atención para valorizar la importancia del país en el contexto regional “entendido como subsistema latinoamericano de naciones para la elaboración de una estrategia de participación autónoma en el sistema internacional” (Vigevani y Ramanzini, 2012, p. 133).

A finales del siglo xx, el fin del mundo bipolar abrió nuevas posibilidades a países como Brasil, con pretensiones de tener un papel regional más relevante. La nación empezó a tomar iniciativas unilaterales y multilaterales más osadas, permitiéndose crear consensos en el sur que apuntaban a una mayor proactividad e incluso crítica a las grandes potencias. En foros tales como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (OTCA), la Zona de Cooperación y Paz del Atlántico sur (Zopacas) o Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el país empezó a demostrar un liderazgo fuera de lo común, a inicios del siglo xxi, por medio de un gran número de iniciativas que iban desde el campo comercial y económico hasta temáticas de seguridad y defensa regional y transcontinental.

En sus iniciativas, Brasil demuestra en el siglo xxi querer lanzar las premisas de un mundo que parece socavar la antigua jerarquía de antes del final de la guerra fría. Naciones como India o África del Sur, utilizan “organizaciones internacionales como plataformas para retar la legitimidad del orden internacional vigente” (Flemes, 2010, p. 99). Asimismo, busca acercarse a naciones suramericanas para consolidar su influencia regional. También apuesta a una política exterior y de defensa que consolide la vertiente amazónica y atlántica, entre otras.

ANÁLISIS DE CONCEPTOS EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Esta obra está compuesta por capítulos de varios autores en los cuales se busca analizar, entre otros, cómo la política exterior de Brasil, entre 2003 y 2014, articuló estrategias

emancipadoras en América del Sur y en África occidental por medio de la aplicación del poder inteligente a fin de llevar el país a ser reconocido como potencia mundial. En esta política exterior la obra también valora, entre otros, el rol de las percepciones así como el papel de actores estratégicos² en las dinámicas de cooperación y competitividad entre Brasil y sus vecinos. Por consiguiente, el libro va más allá del estudio de la política exterior de Brasil en un determinado marco temporal y se posiciona en el ámbito del análisis de la política internacional, mediante la cual se examina, entre otros, cómo actores estatales y no estatales influyen en decisiones de estrategias que llevan a Brasil a interactuar con su entorno continental y marítimo. Se busca ir más allá de decisiones de política exterior examinando, por ejemplo, cómo élites locales (y sus percepciones), o corporaciones, pudieron afectar las estrategias de Brasil en un espacio regional que se amplía o se restringe, según los objetivos nacionales o transnacionales, como buscamos demostrar, están impregnados de elementos característicos del poder inteligente.

El objetivo principal del presente libro es analizar las opciones estratégicas que fueron consideradas e implementadas por Brasil en el siglo XXI, entre 2003 y 2014, para alcanzar el estatus de potencia mundial, reflexionando sobre la pregunta de si el país sudamericano utiliza fundamentalmente acciones en la línea de un poder inteligente para afirmar su liderazgo regional en sus relaciones con sus vecinos, y así obtener el tan ambicionado rango de potencia mundial. El marco temporal del presente libro está articulado con los dos mandatos de Lula da Silva y el primero de Dilma Rousseff. Dicho marco de análisis tiene que ver con la inflexión que

2 En esta obra tomamos la definición de Flavio Gaitán cuando dice que actores estratégicos son aquellos que impactan, de forma decisiva, las políticas públicas y las relaciones bilaterales. Al respecto véase, de forma más detenida, el capítulo 2.

representaron dichos mandatos en acercar Brasil, de forma contundente, a sus vecinos suramericanos y africanos, en aras de consolidar la posición del país en la jerarquía regional y mundial. Si bien es cierto que en los ochenta y noventa Brasil había ya dado relevancia a su entorno suramericano y africano, fue finalmente, a partir de 2003, que se pudo verificar que las estrategias avanzadas, a nivel estatal y no estatal, se hicieron sentir de forma contundente. A pesar de los cambios en los últimos años, relativos a las relaciones del país con su entorno suramericano y africano, consideramos que sigue siendo muy relevante estudiar lo ocurrido en el marco temporal mencionado.

INTERROGANTE INVESTIGATIVO

Se parte de la premisa de que actores estatales y no estatales utilizaron como principal “trampolín” de inserción internacional el liderazgo de Brasil en la región, para proyectarlo como potencia mundial. Se aclara que el término “vecinos” tiene un sentido amplio, el de vecinos continentales y marítimos (incluidos algunos países africanos).

El interrogante investigativo a partir del cual la presente obra parte es “¿Podremos considerar que Brasil siguió, en el marco temporal mencionado, un paradigma de alcanzar un estatus de potencia mundial por vía de estrategias de *smart power* hacia sus vecinos, tomando el liderazgo de la región como “trampolín” para insertarse en el sistema mundial como potencia emergente de alcance mundial?”

LOS DEBATES

De forma general en la literatura especializada se han estudiado las estrategias de Brasil a nivel regional, e incluso mundial, como si fueran de poder blando. Sin embargo, más recientemente algunos autores han destacado que “a partir del 2000, el pacifismo absoluto de Brasil fue progresivamente

reconsiderado. Es por ello que el país intenta convertirse en una potencia militar media a fin de obtener más credibilidad en el sistema internacional [...]” (Muxagato, 2014, p. 90). La nación suramericana estaría combinando principios tradicionales de no intervención y no injerencia con la “creencia de que una nueva responsabilidad concierne a Brasil” en el marco regional y mundial (p. 95).

Con Joseph Nye, entre otros autores, se originó la noción de poder inteligente, la cual combina el poder duro, que se define prioritariamente por la coerción, con el poder blando, cuyos principios rectores se atan con la persuasión y atracción en aras de aplicar estrategias más eficaces para los objetivos delineados. Nye (2012) explica que el criterio militar le da a Estados Unidos una posición de fuerza en el sistema internacional. Sin embargo, como recalca el mismo autor, las relaciones de fuerza en el mundo ya no corresponden a características militares. O por lo menos, no solo a estos criterios. Como aclara el académico norteamericano: “No basta raciocinar en términos de poder *sobre* los demás, sino debemos comenzar a pensar también en el poder de lograr objetivos trabajando en conjunto con los demás” (Nye, 2012, p. 13). Baldwin (2016) hace, a su vez, hincapié que “poder” es un concepto relacional, lo que implica que describir “individuos o países” como “teniendo” o “poseyendo” poder, puede conllevar a malinterpretaciones, pues “implica que poder es la propiedad de un único actor en vez de una real o potencial relación entre actores” (p. 50).

En 2009, en una audiencia de confirmación como secretaria de Estado en la administración del presidente Obama ante el Comité del Senado sobre Relaciones Exteriores, Hillary Clinton definió poder inteligente como “el abanico completo de herramientas a nuestra disposición –diplomático, económico, militar, político, legal y cultural–, escogiendo la herramienta correcta, o la combinación de herramientas, para cada situación” (Clinton, enero 2009). Asimismo, Clinton

enfaticaba que, en un mundo gradualmente más interdependiente, eran necesarios tanto socios como adversarios.

Las relaciones de poder están indudablemente cambiando en el siglo XXI y Brasil busca contribuir a ese cambio. En el informe de la Comisión creada para estudiar el poder inteligente, los autores mencionan que si bien es cierto que el poder militar siempre fue la tradicional base para Estados Unidos, se vuelve, sin embargo, poco adecuado para sostener dicho poder (CSP, 2007). Refiriéndose a Estados Unidos, entre los aspectos que constituyen el poder se cuentan, como recalca el mismo informe, la economía, la “vitalidad de nuestra cultura cívica” y la “excelencia de nuestras ideas” (p. 4). Es importante estudiar entonces si para Brasil dichos parámetros también aplican y de confirmarse nuestra hipótesis que la nación suramericana está más bien utilizando estrategias de poder inteligente en su entorno regional, ¿cómo lo está haciendo y con cuáles objetivos específicos? Esto en aras de alcanzar no solo la consolidación de su rol regional sino también mundial.

Bertonha (2013) recalca que existen tres ejes fundamentales que pautan la estrategia de Brasil para obtener un mejor posicionamiento en el sistema internacional del siglo XXI. En primer lugar, se trata de unificar América del Sur a su alrededor. En segundo, la creciente exclusión de Estados Unidos de este espacio. Finalmente, el “refuerzo del sistema legal y multilateral mundial” (p. 122); estrategia esa que considera la creación de coaliciones con otras naciones que buscan consolidar un mundo multipolar. Sin embargo, como enfatiza el mismo autor, Brasil evita la confrontación o el uso de la fuerza. De igual forma, Bertonha (2013) argumenta que hay contradicciones en las estrategias de Brasil de apostar (demasiado) a la diplomacia y al poder blando, lo que debilitaría la posición del país. Consideramos que esta premisa debe ser revisada y que en la realidad, como buscamos demostrar en la presente obra, Brasilia combina formas de poder blando y duro que fortalecen más bien la

posición de la nación en el sistema regional e internacional. Por eso la conceptualización de poder inteligente es tan pertinente para entender las estrategias de la nación en su entorno continental y marítimo.

Más recientemente Mares y Trinkunas (2016) publicaron una obra sobre Brasil, en la cual se afirma que el calificativo de “emergente” se articula con “un cambio positivo relativo a un abanico de capacidades estatales –GDP, fuerza militar, desarrollo tecnológico– mientras que “emergencia” implica legitimidad para la participación de potencias emergentes en configurar las reglas del orden global” (p. 5). Los dos autores hacen una clara distinción entre, por un lado, el poder blando y, por otro, el poder duro³, expresando que la legitimidad jerárquica de las potencias emergentes se plasma en tener suficiente poder duro o por ejercer suficiente poder blando, atrayendo los demás países a sus soluciones para cambiar el orden internacional. Por consiguiente, las potencias emergentes buscan ser “configuradores de normas” (*rule shapers*) internacionales. Consideramos que esta perspectiva maniquea de los dos tipos de poder debe ser revisada, estudiando cómo en Brasil se han seguido estrategias, entre 2003 y 2014, caracterizadas por aspectos híbridos del poder inteligente con el fin de llevar el país a consolidarse como potencia regional y mundial.

Según datos de Sipri (2016), los cinco países en el mundo que mayor gasto militar⁴ acumularon, correspondiendo a casi las tres cuartas partes del gasto mundial, fueron, según orden decreciente, Estados Unidos, China, Rusia, Arabia Saudí e India. Brasil, que se posicionaba en el puesto 12 en 2015, pasó a la posición 13 en 2016, debido a la crisis económica y financiera que implicó la postergación de algunos

3 Véase también Peña Galindo, A. (2018).

4 Los gastos militares no se refieren solo a los montos gastados en armas, sino también de los salarios, pensiones, equipos, investigación y desarrollo (Sipri, 2016).

programas de compras (Defensa, 2017). Sin embargo, en octubre del 2017 se anunció que los cortes presupuestales no afectarían la tecnología nuclear (*Defesa e Segurança*, 2017). ¿Pero será tan decisivo para Brasil bajar el rango mundial en los gastos militares?

Rocha y Morales (2011, p. 169) al categorizar las potencias regionales y medianas afirman: “Las potencias regionales disponen de un importante adelanto de sus capacidades materiales (principalmente) y no materiales (secundariamente) [...]”. De hecho la literatura sobre potencias regionales propende a caracterizar las potencias regionales como países que, principalmente, tienen capacidades materiales que les permiten tener ese calificativo. Por ejemplo, Destradi (2010, p. 928) afirma que una potencia regional es “un Estado que pertenece a una región, disponiendo de capacidades de poder superior y ejerce una influencia en sus vecinos regionales [...]”. De forma general, Destradi enfatiza las capacidades materiales como condición básica para que una potencia regional se pueda consolidar. Sin embargo, admite que “poderes regionales hegemónicos adoptaran probablemente una combinación de incentivos materiales e ideacionales para difundir las normas, valores y concepciones en el sentido más acorde con sus intereses” (p. 928), argumentando que con el pasar del tiempo dichas potencias podrán alterar sus estrategias, de un recurso de un poder duro a un poder blando.

PERTINENCIA Y ALCANCE DEL LIBRO

En la presente obra partimos más bien de la premisa de que, según el concepto de poder inteligente, no necesariamente tendría que haber fases en el sentido antes expuesto por Destradi, sino más bien que en el curso del tiempo países como Brasil y sus élites locales combinan a la vez poder duro y blando. Esto es plasmado en estrategias que permiten y han permitido al país consolidarse no solo como potencia

regional, sino lo puede catapultar como potencia mundial. En esta obra estudiamos, a lo largo de los varios capítulos, cómo la política exterior de Brasil, así como la acción de actores no estatales, siguieron estrategias de poder inteligente que permitieron al país buscar un posicionamiento regional, que le posibilitase consolidarse también mundialmente en el sentido de un “configurador de normas” y ya no más de un “receptor de normas”.

Para Destradi hay una diferenciación entre estrategias imperiales, basadas sobre todo en capacidades militares y otras de liderazgo, basadas en estrategias cooperativas. Sin embargo, la autora menciona que los imperios actuales son más bien “informales”, sin anexión de territorios. Asimismo, la académica termina por admitir que “el grado de predominio de capacidades no puede ser utilizado como un índice que permite demarcaciones de forma inequívoca entre los Estados” (p. 911), llevando potencias regionales a actuar como hegemón.

Nuestra perspectiva es que existe en textos de académicos como el de Destradi, una ambigüedad que podría ser solucionada con la utilización y el refinar del concepto de poder inteligente. O sea, no se trata tanto de definir de forma inequívoca que las potencias regionales tienen determinadas capacidades materiales y que, principalmente, son caracterizadas por estas, las cuales “ayudarían” a consolidar un proyecto regional ideacional, sino que es la combinación de capacidades materiales, ideas y normas, entre otros, que resultarían (o no) en la consolidación de una potencia regional y mundial. La propia Destradi nos da algunas claves para el interrogante que planteamos sobre si podemos utilizar el poder inteligente para potencias regionales como Brasil, afirmando “la Hegemonía [...] es la forma de poder ejercida a través de estrategias que son muchos más sutiles que las empleadas por Estados que se comportan como poderes imperiales” (p. 912).

Para Nolte (2010) una potencia regional tiene 1) Factores de recursos materiales, entre los cuales se incluyen los militares, los económicos y los demográficos, 2) Componentes organizacionales (políticos) y 3) Elementos ideológicos, los cuales permiten una proyección del poder regional. Sin embargo, el autor cuestiona ¿cuál es el peso relativo de los factores materiales y de los ideacionales para el ascenso de potencias regionales? (p. 894). Nuestro punto de partida es que todo componente material tiene siempre una vertiente ideacional. Pasaremos a continuación a aclarar nuestra premisa.

Burges (2008) define su concepto de hegemonía consensual, aplicado a Brasil, como determinado por una influencia que se busca por la diseminación de ideas y no tanto por la coerción. El autor argumenta entonces que “hegemonía es [...] más que un concepto aplicado a relaciones políticas interestatales”, sino más bien un “sistema abarcador, ordenador de relaciones económicas, políticas y sociales en y entre los países” (p. 70). En este sistema, según Burges, Brasil tiene el rol de suministrador de ideas. ¿Pero como suministra el país dichas ideas y con qué eficiencia y efectividad para afirmar un sistema hegemónico? Aplicando el concepto gramsciano de hegemonía a la diplomacia brasileña, el autor afirma que el país disemina ideas de inclusión y cooptación, en vez de imposición. Por otro lado, aplicando las nociones de Strange de poder estructural, las cuales incluyen como principales componentes “ideas”, “economía” y “seguridad”, Burges desarrolla su concepto de hegemonía consensual. Da entonces ejemplos concretos, aplicados a Brasil, en aspectos de economía por los cuales el país atrae a sus vecinos de su entorno. Por ejemplo, con ofertas por medio de varias instituciones, de financiamiento más favorable, *expertise* y nuevas tecnologías.

En los ejemplos antes mencionados, consideramos que Burges se queda corto en aplicar su propio concepto de hegemonía consensual. Afirmamos más bien que, cuando

Brasil apoya a sus vecinos regionales con financiación favorable y tecnología, entre otros, está a la vez transmitiendo un paquete de ideas desarrollistas que está basado en un paradigma autonomista⁵, el cual busca atraer a sí vecinos que antes estuvieron atados por alianzas a Estados Unidos o a otros potenciales competidores de Brasil en la región (Chile o Argentina). Por consiguiente, al proponer en la presente obra que se explique, de forma más detenida, el concepto de poder inteligente aplicado a las estrategias desarrolladas por Brasil, relativo a sus vecinos regionales, a fin de obtener un mejor posicionamiento en el sistema internacional, buscamos ampliar las posibilidades de comprender y, de cierta forma, responder a la pregunta planteada por Nolte en cómo, en la realidad, toda estrategia de Brasilia, enmarcada en capacidades materiales, tiene siempre una doble cara: o sea, también incorpora estrategias ideacionales que consolidan dichas capacidades materiales.

Pedersen (2002) hizo aportes sustanciales al tema al cual se dedica la presente obra. Su enfoque sobre el concepto de hegemonía cooperativa se basa en un acercamiento que da relevancia sobre todo a motivos y estrategias, no tanto a resultados. Para este autor las pre-condiciones de la hegemonía cooperativa son tres, a saber, 1) La capacidad para agregar poder, que incluye principalmente la capacidad para atraer Estados vecinos a un proyecto político; 2) La capacidad para compartir poder, a través de ideas; 3) La capacidad para comprometerse.

Para Pedersen (2002) la "Identificación regional *inter alia* denota una política que recalca intereses comunes y una identidad común de los Estados en la región en relación a terceros poderes" (p. 694). Aquí agregamos que la noción de autonomía es fundamental para la capacidad (o no) de

5 Sobre las concepciones de autonomía en Brasil, véase, por ejemplo, Vigevani *et al.* (2003) y Vigevani (2012).

Brasil de atraer a sus vecinos. Por ejemplo, en el caso de países con buenas relaciones con Estados Unidos, el reto del país sería atraerlos no solo a mejores condiciones de financiación para sus proyectos, sino a un proyecto desarrollista amplio que Washington no podría eventualmente ofertar.

El desafío de la presente obra es averiguar si Brasilia, sus élites locales y sus corporaciones, entre otros, lograron convencer a sus vecinos (incluso los africanos) que Washington solo tiene para ofertar apoyo militar, mientras que Brasil sigue un paradigma apoyado en un desarrollo socio-económico integral, el cual incluye la defensa y la seguridad regional. Brasilia también tendría que considerar la atracción que China o Rusia ejercen sobre los países suramericanos. Pedersen (2002, p. 694) afirma, de forma convincente, "Hegemones cooperativos se presentan a ellos mismos en el rol de defensores de valores regionales y tradiciones contra *outsiders*".

Planteamos que el concepto de poder inteligente podría ser más bien ampliado a no solo combinar herramientas de poder blando y poder duro, sino también a legitimar pretensiones de Brasil a alcanzar el tan ansiado estatus de potencia mundial. O sea, el concepto de poder inteligente podría ser eventualmente un paraguas no solo para una combinación de estrategias duras y blandas, sino también albergaría un *ethos* desarrollista brasileño discursivo y legitimador de "subir" en la jerarquía mundial.

Crocker, Hampson y Aall (2007) enfatizan que el poder inteligente incluye un uso estratégico de la diplomacia que va desde la persuasión hasta la proyección de poder e influencia, por medio del cual la imagen y los logros sociales son decisivos. Estos aspectos tendrán igualmente relevancia en la presente obra. Para Nolte (2010), tanto las potencias medias como las regionales fomentan un enfoque multilateral y cooperativo en política internacional. Pero para que este enfoque tenga aceptación, el líder regional, como lo define Schirm (2010) debe combinar poder duro

y una (buena) percepción de los demás Estados vecinos. Asimismo, Flandes y Wehner (2012) llaman la atención sobre el rol que tienen las potencias secundarias como Chile, Argentina o Colombia en las dinámicas de competitividad o cooperación de América del Sur.

Schirm (2010, p. 200) define liderazgo como “la habilidad de llevar los demás a seguir metas y posiciones, las cuales estos otros no compartían antes, y/o llevar los demás a apoyar el fortalecimiento del estatus y poder de la potencia emergente”. Para estos efectos el autor menciona que es necesario poder duro y blando. La percepción de los demás vecinos (continentales o marítimos) es fundamental para comprender si las estrategias de poder inteligente de Brasil están logrando consolidar un proyecto de identidad común. Por consiguiente, en la presente obra daremos, de igual forma, importancia al rol de las percepciones en la consolidación (o no) de Brasil como potencia regional.

Finalmente, mencionaremos que, como lo recalca Burges (2008, p. 74) en la consolidación (o no) de una hegemonía consensual es fundamental “la hegemonía sub-regional en la forma de Suramérica como un espacio distinto auto-evidente geopolítico y geoeconómico, de la idea más difusa de América Latina”. El problema reside, desde nuestra perspectiva, en que la pertenencia a ese espacio suramericano podría no ser tan evidente para los demás vecinos de Brasil.

Autores como Flandes (2010, p. 109) han argumentado que Brasil “no comparte poder con sus vecinos en una base regular, porque Mercosur y Unasur no tienen competencias significativas”. A esta problemática agregaríamos que así como los aspectos ideacionales son determinantes para consolidar el liderazgo de Brasil en América del Sur, podrán a su vez ser también su talón de Aquiles, si los Estados vecinos no llegasen a identificarse a futuro con sus proyectos desarrollistas e identitarios. ¿Podrá el rol regional que Brasil tiene en América del Sur consolidar u obstaculizar sus pretensiones mundiales? ¿Podrá Brasilia y actores no estatales,

entre otros, élites locales, aprovechar la combinación de estrategias de poder inteligente que utilizaron durante los últimos años para afianzar a futuro el liderazgo regional brasileño? En la presente obra los siete capítulos buscarán hacer aportes a estos aspectos.

METODOLOGÍA

Para concretar los objetivos trazados se definieron tres dimensiones relevantes, a saber, 1) Actuación de los gobiernos mencionados en el marco temporal sobre la cual la obra se sitúa, relativos a los objetivos específicos atrás mencionados (por ejemplo, en términos de política exterior); 2) Rol y percepciones de actores no estatales y su interactuar con actores estatales; 3) Territorialidad: por ejemplo, ¿cómo visualizan actores estatales y no estatales la región suramericana?

A partir de las tres dimensiones mencionadas, los autores de los capítulos en la presente obra triangularon enfoques cualitativos y cuantitativos, utilizando un método hipotético-deductivo. Cada autor partió de una premisa, la cual buscó demostrar por vía de recolección de fuentes primarias o secundarias, con el fin de llegar a apreciaciones conceptuales que permitiesen dar validez a la hipótesis de la presente obra; o sea que el concepto de poder inteligente es más asertivo que el de poder blando, aplicados a las estrategias de Brasil y actores no estatales para los fines ya explicados.

ESTRUCTURA DE LA OBRA

La primera parte de la presente obra empieza, en su primer capítulo, por analizar las contradicciones entre las ambiciones mundiales y las pretensiones regionales de Brasil, a fin de explicar las dificultades de su liderazgo en la región y sus obstáculos en la inserción mundial. A partir de este capítulo se pueden entender muchos de los dilemas y retos de Brasil en sus estrategias que busca seguir para relacionar-

se con su entorno continental y marítimo, las cuales serán profundizadas a lo largo de la obra.

En seguida, en el segundo capítulo, se estudia la economía política del posneoliberalismo en Argentina y Brasil, enfatizando las rupturas y continuidades en los modelos de desarrollo de las dos naciones y la interacción que se estableció entre ambos países, producto de las medidas económicas y el posicionamiento de los actores estratégicos, de perspectivas económicas y políticas. De la mano de este capítulo veremos igualmente cuáles modelos de desarrollo tienen significativos componentes ideacionales y cuáles aspectos económicos, no siendo estos solo enfocados a recursos materiales, como tradicionalmente suele ser. Articulado con el análisis de estos aspectos, el capítulo analiza las estrategias económicas y financieras que, por parte de Brasil y Argentina, se han conducido en el marco de procesos de integración y/o competencia. El capítulo no solo se limita a relaciones interestatales, sino averigua el rol de las élites locales en dichos procesos, así como a sus estrategias financieras y económicas.

En la segunda parte, se examina en sus vertientes geopolíticas amazónica y atlántica cómo Brasil ha ejercido su *smart power* en el marco del multilateralismo incentivado por Brasilia. El tercer capítulo estudia cómo la Organización del Tratado para la Cooperación Amazónica se ha vuelto un proyecto relevante para consolidar a Brasil como potencia regional. El objetivo es demostrar que cuando el país se insertó en el orden ambiental internacional, esto lo legitimó a tener mayor protagonismo en América del Sur. En el cuarto capítulo se analiza cómo la otra vertiente estratégica de Brasil, la atlántica, contribuyó a explicar la proyección de poder marítimo del coloso del sur. Con el apoyo de socios fundamentales como África del Sur, Brasil busca expandir su área de influencia a países africanos que lo ayudarán a potenciar su credibilidad como la “voz de los sin voz”. En este capítulo la opción fue estudiar la importancia de un

país geoestratégico no lusohablante, pues consideramos que si bien el aspecto de la búsqueda por parte de Brasil de una “hermandad atlántica” estratégica tiene larga tradición, desde que países como Angola alcanzaron su independencia de Portugal, en la segunda mitad del siglo xx, las ambiciones de Brasil en consolidar un área de influencia marítima en el Atlántico sur van más allá de los países de habla portuguesa, marcando una legitimidad y un discurso desarrollista llevado a todos los africanos, independientemente de sus raíces culturales.

Aspectos de seguridad, que tradicionalmente son vistos mediante enfoques de capacidades materiales, son en este capítulo atados con componentes ideacionales, los cuales incluyen un *ethos* desarrollista consolidado, plasmado en un área atlántica de seguridad regional. En este capítulo se analiza cómo Brasil ha agregado *advantages of scale* en los ámbitos económico, comercial y de seguridad común, bajo un ideario desarrollista. En el capítulo 3, el autor se centra en la seguridad ambiental y en el 4 se averigua cómo los lazos que Brasil ha estrechado con Sudáfrica, sobre todo a partir de los años noventa del siglo xx, han servido los anhelos del coloso suramericano para fortalecer la proyección de su poder en el Atlántico sur, bajo un paraguas ideacional desarrollista. En estos dos capítulos analizamos cómo Brasil ha articulado aspectos de seguridad regional y ambiental, entre otros, combinando de forma exitosa estrategias de *smart power* en aras de ampliar zonas de influencia estratégicas en el espacio amazónico y del Atlántico sur.

En la parte III, incluimos enfoques no tradicionales sobre el *smart power* en cuanto al papel de las percepciones y de la responsabilidad social de las corporaciones. En el capítulo 5, partiendo de la premisa de que la variación de percepción se produce como resultado del objeto percibido (Brasil) así como en el sujeto que lo percibe (élites colombianas), se busca examinar e identificar la autoimagen, identidades e intereses de Colombia; determinar el proceso de percepción

de las élites colombianas frente a Brasil y su ascenso; y, por último, examinar la relevancia de Brasil como referente, que se reflejaron en los cambios y continuidades durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y el primer período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014). Consideramos que los estudios sobre *smart power* deben dar mayor importancia a los análisis relativos a la percepción, la cual en este caso se hace desde Colombia hacia Brasil, el objeto percibido. El estudio de las percepciones permite explicar las decisiones específicas y los patrones de interacción, otorgándole un papel significativo a las percepciones de las élites colombianas en la toma de decisiones.

En el capítulo 6 se estudia, en el caso colombiano y brasileño, cómo las empresas minero-energéticas, los Estados y las organizaciones en forma conjunta han de construir la estructura ideacional que les permita desarrollar una narrativa propia donde haya una ganancia para todos. Desde finales del siglo pasado cobran relevancia las multinacionales brasileras asentadas en territorio colombiano y las organizaciones de la sociedad civil global. La autora considera que ya no es válido ver a estos agentes por separado ni solo por su poder económico o social, respectivamente. Son agentes políticos.

Finalmente, en la última parte, en el capítulo 7, se analiza cómo Brasil ha desarrollado estrategias autonomizantes⁶ en el escenario regional y mundial que buscaron fuertemente ampliar un espacio de margen de maniobra en la política regional y mundial. El objetivo último era/es subir en la jerarquía de potencias, pasando de ser una potencia emergente a una mundial, reconocida por sus pares. En este

6 Se aclara que estrategias “autonomizantes” tienen el sentido de estrategias que están en el curso para buscar la autonomía, pero que todavía no es un proceso concluido de autonomización.

capítulo se enfatiza que, si bien es cierto que el coloso del sur fue exitoso, en parte, en sus estrategias autonomizantes, no obstante, en ocasiones, se alejó de sus vecinos en América del Sur.

O sea, se busca en esta obra, en los varios capítulos, cada uno con su énfasis, la cual ha sido revisada por pares externos, a los cuales agradecemos sus valiosas sugerencias, averiguar cómo, utilizando el concepto de poder inteligente en la línea de la combinación de estrategias duras y blandas, Brasil podrá (o no) subir en la jerarquía internacional.

Gisela da Silva Guevara
Bogotá, junio 2018

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, D. (2016). *Power and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- BERTONHA, J. F. (2013). A estratégia nacional de defesa do Brasil e a dos outros Brics em perspectiva comparada, *Revista Brasileira de Política Brasileira*, vol. 56 (2), pp. 112-130.
- BURGES, S. (2008). Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War, *International Relations*, vol. 22 (1), pp. 65-84.
- Commission on Smart Power (CSP) (2007). Washington D.C.
- CROCKER, HAMPSON y AALL, P. (2007). *Leashing the Dogs of War*, Washington: US Institute Peace Press.
- DESTRADE, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership, *Review of International Studies*, vol. 36 (4), pp. 903-930.

- FLEMES, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order, en FLEMES, D. (ed.), *Regional Leadership in the Global System*, Farnham: Ashgate, pp. 93-112.
- FLEMES, D. y WEHNER, L. (2012). Drivers of strategic contestation in South America, Working Paper, Giga.
- MARES, D. y TRINKUNAS, H. (2016). *Aspirational power. Brazil on the long road to global influence*, Washington: Brookings Institution Press.
- MUXAGATO, B. (2016). El *smart power* y la no indiferencia como nuevos principios directores de la política exterior brasileña, *América Latina Hoy*, n.º 72, pp. 89-101.
- NOLTE, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics, *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 4, octubre, pp. 881-901.
- NYE, J. (2012). *Smart Power*, Collana: Anticorpi Laterza.
- PEDERSEN, T. (2002). Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration, en *Review of International Studies*, vol. 28 (4), pp. 677-696.
- PEÑA GALINDO, A. (2018). ¿Soft power o hard power? Reflexiones teóricas sobre la política exterior brasileña, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, col. 13 (2).
- ROCHA VALENCIA, A. y MORALES, D. (2011). *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional*, México: Universidad Guadalajara.
- Schirm, S. (2010). Leaders in need of followers, *European Journal of International Relations*, vol. 16, pp. 197-221.
- SIPRI MILITARY EXPENDITURE DATABASE (2016). Disponible en: www.sipri.org/Database

VIGEVANI, T. *et al.* (2003). Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração, *Tempo Social*, pp. 31-61.

VIGEVANI, T. y RAMANZINI, H. (2012). Pensamiento brasileño e integración regional, en BRICEÑO, J.; RIVAROLA, A. y CASAS, Á., *Integración latinoamericana y caribeña*, Madrid: Fondo Económico de España, pp. 107-141.