

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

Edição Quadrimestral | volume 1 | edição nº 3 | 2012

*Los condicionantes domésticos en los  
diseños de política exterior: la  
internacionalización de capitales brasileños  
como nuevo objetivo de la política exterior  
de Brasil*

Esteban Actis



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil

Esteban Actis<sup>1</sup>

**Resumen:** Un aspecto novedoso del modelo de desarrollo de Brasil en la primera década del siglo XXI, y de su inserción en la economía internacional, ha sido la internacionalización de capitales a través de la expansión de un conjunto de empresas transnacionales brasileñas. En ese sentido, el presente artículo se propone analizar el impacto que tuvo este fenómeno para la política exterior de Brasil bajo el gobierno del presidente Lula (2003-2010) y la aparición de lo que hemos identificado como nuevo condicionante para su diseño y ejecución. La hipótesis de este trabajo es que el proceso de internacionalización de capitales brasileños se transformó en un nuevo objetivo de la política exterior de la administración de Lula. A partir de una metodología cualitativa y de combinar fuentes de información primaria y secundaria, el trabajo intenta contribuir en el análisis de la inserción internacional de una potencia emergente como Brasil en plena mutación del orden internacional.

**Palabras claves:** *Política exterior de Brasil; internacionalización de capitales; empresas transnacionales brasileñas.*

### The domestic determinants of foreign policy designs: the internationalization of Brazilian capital as a new target of Brazil's foreign policy

**Abstract:** A new aspect of the development model of Brazil in the first decade of the 21st century, and its insertion into the international economy, has been the internationalization of capital through the expansion of a set of Brazilian corporations. In this sense, this article proposes to analyze the impact that had this phenomenon of Brazil foreign policy under the Government of President Lula (2003-2010) and the emergence what we have identified as a new determinant for its design and execution. This working hypothesis is that the process of internationalization of Brazilian capital was transformed into a new objective of the foreign policy of the Lula administration. From a qualitative methodology and combine primary and secondary information sources, the paper attempts to contribute to the analysis of the international insertion of an emerging power as Brazil in full mutation of the international order.

**Key words:** *Brazil's foreign policy; internationalization of capitals; Brazilian multinational corporations.*

---

<sup>1</sup> Doctorando y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario – UNR, Argentina. Docente de la Cátedra de “Política Internacional Latinoamericana” en la misma casa de Estudio, Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET ([e.actis@conicet.gov.ar](mailto:e.actis@conicet.gov.ar)).

## Introducción

El debate académico sobre los análisis de política exterior ha girado en torno a la identificación de ciertos factores o condicionantes (variables en términos metodológicos) que inciden en el diseño de una política exterior determinada. Si bien toda política exterior se ve condicionada por múltiples variables – domésticas y sistémicas – en ciertas coyunturas, determinados condicionantes adquieren una relevancia particular que lo hacen plausible de un análisis pormenorizado.

En el caso de Brasil, la política exterior del gobierno de Lula (2003-2010) incorporó una novedad en su continuidad. La *continuidad* refiere a que su vinculación externa siguió estando en función al desarrollo económico del país, desde que Brasil se sintió “geográficamente satisfecho” la búsqueda del desarrollo ha guiado la orientación de su política exterior. La *novedad* está vinculada al impacto de una nueva fase de la internacionalización de su economía, ya no vinculada exclusivamente al comercio, sino a través de la expansión de inversiones de empresas brasileñas en el exterior lo que se conoce como *investimentos brasileiros diretos* (IBD).

El comienzo del siglo XXI coincidió con la consolidación de Brasil como emisor neto de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Según datos del Banco Central de Brasil los flujos de IBD acumulados entre 2003 y 2010 superaron los 130 mil millones de dólares, los cuales están invertidos en una vasta cantidad de países, no habiendo región en el mundo donde no haya presencia de alguna empresa multinacional brasileña.

La política exterior del gobierno de Lula no ha estado ajena a este fenómeno, desde la llegada al poder del líder del PT, tanto a nivel de la *lexis* (discursivo) como de la *praxis* (acciones) la internacionalización de capitales estuvo presente en el quehacer diplomático.

En tal sentido, la hipótesis descriptiva que recorre el trabajo es que la internacionalización de capitales vía IBD se convirtió, en el período analizado, *en un nuevo objetivo de la política exterior de Brasil*. La utilización de un marco teórico mixto que incorpora conceptos de distintas corrientes de la Teoría de las Relaciones Internacionales orientará la contrastación empírica de la hipótesis en cuestión.

## 1 Aproximaciones teóricas-conceptuales

En su famosa obra, *International Relations: One World, Many Theories*, Stephen Walt (1998) sostenía que *no single approach can capture all the complexity of contemporary world politics*. Con tal expresión el autor hacía referencia a que distintas parcelas de la realidad internacional o distintos comportamientos de los estados se hacían inteligibles con determinadas teorías, pero que ninguna podía dar respuesta a la complejidad de las relaciones internacionales en su totalidad. Más de diez años después, creemos que ningún fenómeno de las RRII (sean estudios de política internacional o de política exterior) puede ser explicado y comprendido acabadamente estudiándolo desde un enfoque teórico en particular. El desafío para aquellos estudiosos del campo no es mezclar teorías, sino integrarlas. En tal sentido, seleccionamos distintos enfoques y conceptos de la disciplina para poder aprehender acabadamente nuestro objeto de estudio.

### **a La unidad de análisis en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Los análisis de política exterior y sus condicionantes**

Los estudios en la disciplina de Relaciones Internacionales se organizaron alrededor de dos grandes áreas analíticas complementarias pero profundamente separadas como objetos de estudio en relación a la *unidad de análisis*: los análisis de política exterior y los análisis de política internacional. El *análisis de política exterior* se dedicó esencialmente a estudiar los atributos y las características interna del estado con el objetivo de obtener conclusiones acerca de su comportamiento externo. Por el otro lado, *la política internacional* se dedicó a estudiar las interacciones entre los estados y otros actores internacionales con el objetivo de obtener conclusiones acerca de los atributos del sistema.

Asimismo, aquellos enfoques dedicados al estudio de las políticas exteriores discrepan en cuanto a cuáles son los principales factores que condicionan el accionar externo de los Estados (Russell, 1991; Van Klaveren, 1992). ¿Son las variables domésticas o las variables sistémicas las que permiten comprender y explicar el comportamiento externo?

Si bien coincidimos con Soares de Lima (1994) que el avance de la producción académica en el área disciplinar ha tendido a privilegiar los *enfoques interactivos*, también no es menor el hecho que de acuerdo a la parcela de la realidad (con su recorte temporal y espacial) que se esté estudiando, y al énfasis del investigador en condicionamientos

específicos, hace que los abordajes tengan a focalizarse en variables puntuales que impactan en la política exterior.

En el caso del presente trabajo, sostener y analizar cómo un condicionante doméstico en particular, como es el proceso de internacionalización de capitales que experimenta un país, condiciona la política exterior (en nuestro caso la de Brasil y durante el gobierno de Lula 2003-2010) no implica desestimar el resto de variables que pueden influir en la PE.

Consideramos que la internacionalización del capital representa un condicionante doméstico porque es un fenómeno de “adentro” hacia “afuera” y no viceversa, producto principalmente de la actual fase del desarrollo brasileño. La internacionalización no implica “desnacionalización” del capital, el mismo sigue teniendo una base territorial (por la casa matriz o por la distribución accionaria) que lo identifica con una nacionalidad. La internacionalización puede ser incluido en la variable “social” de la que nos habla Russell, o en la variable “modelo de desarrollo” de acuerdo a Van Klaveren.

Asimismo, centrarse en un condicionante doméstico no debe llevar a pensar y concebir al contexto externo como fijo. Esto obedece a que una característica peculiar de cualquier política exterior, a diferencia de otras políticas públicas, radica en que su diseño se ve permanentemente constreñido por acontecimientos externos no maleables para los policy makers. En otros términos, toda política exterior debe percibir, interpretar y adaptarse a los cambios y acontecimientos acaecidos en el sistema internacional.

Dicho esto, debemos definir qué entendemos por política exterior. La elección de la definición que Celso Lafer (2002) da en su obra *La identidad internacional de Brasil*, donde define a la política exterior como una política pública cuyo objetivo radica en traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, tiene un doble valor. En primer lugar la del origen al ser, parafraseando a Amado Cervo (2008), un *conceito brasileiro*. En segundo, el más importante, obedece a que implícitamente subyace la ponderación de las preferencias endógenas como impulsoras de la PE.

En esas *necesidades internas* están incluidos los intereses económicos, las dinámicas políticas y las características sociales-culturales que confluyen en un país determinado. La pericia de la política exterior radica en diseñar políticas e iniciativas en el plano externo que satisfagan los intereses domésticos, sean funcionales al desarrollo de sus sociedades y ayuden a consolidar la presencia internacional de un país. Se hace cada vez más evidente que la

política exterior “comienza en casa” independientemente que sea conducida hacia afuera (Hill, 2003).

En ese proceso interno comienza a intervenir, en la discusión sobre la formulación de la política exterior, actores tradicionalmente excluidos (formal o informalmente) del proceso decisorio. Partidos políticos, cámaras empresariales, sindicatos, y hasta el propio parlamento juegan un rol activo, cuestionado la vetusta lógica de la conducción vertical de los ministerios de asuntos exteriores<sup>2</sup>.

Una de las principales necesidades que tiene cualquier Estado-nación es lograr un desarrollo económico-productivo para el bienestar de su población. La particularidad de nuestro caso de estudio – la política exterior de Brasil – deviene en que la misma ha sido pensada, desde los años treinta del siglo XX, como un instrumento al servicio del desarrollo (Lafer, 2002; Cervo, 2008; Lima y Hirst, 2006). Desarrollo económico y política exterior son dos aspectos indisociables uno del otro.

En este sentido, el esquema metodológico adoptado por Amado Cervo (2003) ilustra acabadamente lo dicho. Al analizar la política exterior de Brasil en términos paradigmáticos, el autor de la *Escola de Brasília*, opta por incluir a la política exterior como variable dependiente que se adapta y cambia de acuerdo a los distintas estrategias de desarrollo (variable independiente) experimentados por el gigante sudamericano desde su independencia política en el siglo XIX.

Toda estrategia de desarrollo particular tiene actores socioeconómicos determinados que son, en última instancia, la expresión acabada de la misma, en tanto actores favorecidos. De acuerdo a los paradigmas de Cervo en el *liberal-conservador* fueron los exportadores de materia prima (principalmente el café), en el *desarrollista* ciertos sectores de la burguesía como la metalmecánica y conexos (siderurgia), en el *normal* el capital financiero internacional.

La mejor externalización del paradigma de *Estado Logístico*<sup>3</sup> (2003-2010) ha sido la internacionalización productiva de la economía brasileña, a través de la expansión de

---

<sup>2</sup> Desde mediados de los años setenta, los ministerios de Relaciones Exteriores no monopolizan las relaciones externas de un Estado. Como sostiene Hill (2003), en un mundo donde las disputas internacionales ocurren sobre el precio de las bananas o sobre la inmigración ilegal, sería absurdo concentrar las relaciones externas en los servicios diplomáticos nacionales. En tal sentido cada día más, los ministerios “domésticos” tienen competencia e influencia en los asuntos internacionales.

<sup>3</sup> Como señala Cervo (2003:21) el “Estado logístico” associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. A esta estratégia de desenvolvimento podríamos denominar-la como *neodesarrollismo heterodoxo* dado la BJIR, Marília, v.1, n.3, p. 399-423, Set/Dez. 2012.



empresas nacionales más allá de la frontera vía flujos de IED. Las *multinacionales brasileñas* se han convertido en uno de los actores más relevantes e influyentes de la economía de Brasil y un aspecto clave para la estrategia de inserción internacional de Brasil.

### **b Los aportes de la Economía Política Internacional: la vigencia de la visión realista**

La división del campo disciplinar marcada anteriormente, no impidió la proliferación de ramas de estudios que se abocaban a los fenómenos internacionales vinculados a otras disciplinas como el derecho y la economía. Con respecto a esta última, hasta los años setenta del siglo pasado, las Relaciones Internacionales y la Economía Internacional se habían “rechazado mutuamente” (Strange, 1970). A partir de entonces gracias al aporte de una serie de académicos<sup>4</sup> y de la revitalización de los temas de la denominada *baja política* se comenzó a estructurar un nuevo campo de estudio: la Economía Política Internacional (EPI).

De acuerdo al Robert Gilpin (1975:43), la EPI puede definirse como “la interacción dinámica y recíproca en las relaciones internacionales por la búsqueda de riqueza y poder”. Como sostiene Cohen (2008:16) “Gilpin al dar esa definición piensa en *la búsqueda de riqueza* como el ámbito de la economía: el rol del mercado y los incentivos materiales, que son las preocupaciones centrales del mainstream económico. En *la búsqueda del poder*, tiene en mente el ámbito de la política: el rol del estado y el manejo del conflicto, preocupaciones centrales de las Ciencias Políticas (t.d.a).

A nuestro entender, la corriente realista de la EPI (sustentada principalmente en las obras de Gilpin, 1975, 1987) fue quien mejor interpretó el fenómeno del transnacionalismo económico en relación al comportamiento del estado. La misma cuestiona tanto la tesis liberal como marxista al subordinar la política a la economía. Los liberales en el sentido de explicar la expansión del capital exclusivamente desde los incentivos/ventajas económicas desestimando el rol del estado, contemplando a las empresas multinacionales como actores independientes del sistema internacional, y los marxistas al ver al estado como un mero instrumento del capital para su reproducción

Reconocer la importancia de los incentivos del mercado y las ventajas empresariales (Dunning, 2001) no implica olvidar que el transnacionalismo solamente puede ser entendido

---

combinación de políticas de corte ortodoxas (macroeconómicas) con políticas de carácter desarrollista en el sentido que desconfían de las ventajas comparativas estáticas.

<sup>4</sup> Podemos destacar a Robert Keohane, Joseph Nye, Robert Gilpin, Benjamin Cohen, Susan Strange, Geoffrey Underhill, entre otros.

en el contexto tradicional del sistema estatal, donde los actores económicos y los procesos dependen del patrón de las relaciones interestatales, mediatizada por la dimensión del poder. Las actividades económicas son fundamentales en la batalla por el poder entre las naciones. Como sostiene Létourneau (1997: 47-48)

para los gobiernos nacionales los actores posnacionales, sobre todo las industrias transnacionales representan las cartas ganadoras que necesitan los gobiernos para hacer de sus territorios las zonas fuertes del sistema planetario de interacción... las empresas transnacionales son para los Estados los medios indispensable de acceso a los procesos de formación y acumulación de riquezas y poder en el orden mundial... a su vez el Estado sigue siendo el código de acceso a lo universal incluso en un contexto globalizado, es necesario ser legitimado por una sociedad de origen si se quiere intervenir en el escenario mundial.

A su vez, reconocer la importancia estratégica de los Estados-nacionales en el proceso de globalización y que el Estado impulsa, acciona y apoya mediante distintas políticas públicas (incluida la política exterior) a sus capitales no implica pensar que el comportamiento externo no tenga autonomía en relación a los intereses del capital. Como detalladamente evidenció Gilpin (1975) en su famosa obra "U.S power and multinational corporation" las administraciones norteamericanas entendieron que las mismas eran funcionales para la expansión de la hegemonía americana alrededor del mundo, y en tal sentido pugnaron y accionaron para su expansión global. Sin embargo, cuando estuvieron en juego otros tipos de intereses (estratégicos-militares) muchas veces fueron relegados a un segundo plano los intereses de las multinacionales norteamericanas.

Como se ve en el caso norteamericano desde mediados del siglo XX y también en el brasileño a partir del 2003, las corporaciones multinacionales y los gobiernos han compartido, y vieron superpuestos, un conjunto de intereses complementarios. Pero en ambos casos la política exterior no se subordinó a la lógica del capital. Su expansión fue un objetivo más para la política exterior (que entra en juego con otros) y un elemento importante en la estrategia de inserción internacional.

Es en este marco de referencia que se debe entender la aparición de un nuevo condicionante (el proceso de internacionalización de capitales brasileños vía IBD) en la política exterior de Brasil bajo el gobierno de Lula.



### **c Más allá de la ontología material: ideas, creencias y percepciones en un mundo en cambio**

Habiendo realizado este recorrido, nos preguntamos si analizar el comportamiento externo de un Estado a partir de un condicionante doméstico puede llevarnos a desestimar los condicionamientos sistémicos. La contribución de Robert Putnam (1988), como exponente de los enfoques interactivos, muestran la necesaria, y por ende no contingente, incorporación a cualquier análisis de política exterior (aún cuando se esté trabajando con un condicionante doméstico) de variables exógenas. La *variable sistémica* nunca puede ser obviada ni considerada como fija e inalterable. Por ejemplo, como veremos más adelante, el proceso de internacionalización de capitales brasileños no puede comprenderse de manera cabal si no se lo ubica espacial y temporalmente en las profundas transformaciones que sufrió el orden internacional en el primer decenio del siglo XXI, particularmente en una mayor participación de las denominadas potencias emergentes en las relaciones económicas internacionales.

El cambio en la distribución del poder mundial (principalmente en el aspecto económico) representa sin lugar a duda un aspecto que recorre el presente trabajo<sup>5</sup>. No obstante, dichos cambios también impactan (modificando, atemperando, potenciando) el *sistema de ideas, creencias y percepciones* que sostienen el individuo (máxime en un sistema presidencialista) y los grupos que formulan la política exterior. Sin alejarnos del determinante material, no se debe evadir que dicha variable, inmensurable desde el positivismo, tiene fuerza explicativa.

Como plantea Lechini (2009:105) al asumir, el gobierno de Lula realizó un diagnóstico que reconocía una multipolaridad política y económica ascendente con la emergencia de potencias medias como Rusia, India, Sudáfrica y China. Por el tamaño de su economía, su potencial demográfico y su extensión territorial Brasil se consideraba parte de este grupo en condiciones de trabajar para cambiar la correlación de fuerzas internacionales existentes.

Desde el gobierno se pensó que Brasil debía dejar de internalizar el lema *globalizar la democracia* para dar paso al concepto de *democratizar la globalización*, el cual parte de la

---

<sup>5</sup> Para dar sólo un ejemplo, el ranking elaborado por el Financial Time (FT Global 500 – world's largest companies) muestra que en todos los sectores las multinacionales emergentes están desbancando a las de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De las 500 principales empresas 125 corresponden a países emergentes, de las cuales treinta son empresas chinas, catorce indias once rusas y once brasileñas. En el ranking del año 2000 sólo había tres empresas de Brasil, una de India y no aparecían empresas chinas ni rusas. Asimismo, en el año 2000 figuraban 236 empresas norteamericanas, 60 japonesas y 15 italianas. Diez años más tarde el número se redujo a 156, 35 y 8 respectivamente.

idea de reciprocidad y otorga un rol clave a países hasta hace poco periféricos, tanto en lo comercial, diplomático como estratégico (Rapoport y Madrid, 2011).

Las declaraciones del propio Lula y de sus funcionarios nos permiten ubicar el rol del proceso de internacionalización de capitales brasileños en una percepción que permeó toda la política exterior: una coyuntura internacional propicia para impulsar un involucramiento cada vez mayor de Brasil en la política internacional. Es en ese marco también debe analizarse el proceso de internacionalización de capitales.

El gobierno del PT entendió que la penetración global de capitales brasileños era funcional a la idea de Brasil como *global player*, lo que podía otorgarle márgenes de acción para la inserción internacional del país, la cual necesita indefectiblemente de atributos materiales de poder.

En relación con el punto anterior, tanto los sectores “autonomistas” de Itamaraty como los cuadros políticos del partido de gobierno (PT) comparten la visión<sup>6</sup> de que los estados-nacionales continúan desempeñando un papel estratégico en la globalización. En palabras de Rapoport y Madrid (2011:74)

los nuevos dirigentes tomaron conciencia del poder del Estado para transformar al país en un agente activo en los procesos globales. Un poder que no se limita a asistir pasivamente a los juegos de las fuerzas del mercado de las potencias hegemónicas a nivel mundial, sino que se que proyecta hacia afuera en beneficio del conjunto de los sectores productivos.

## 2 Diseño de política exterior: Documentos y *lexis* diplomática

Al finalizar su mandato como canciller, Celso Amorim publicó un artículo con el fin de hacer un balance de la política exterior del gobierno de Lula. El actual Ministro de Defensa de Dilma argumentaba que:

La política exterior es un instrumento importante para promover el desarrollo. Los sólidos excedentes comerciales sostenidos en los últimos años pueden, al menos en parte, atribuirse a la apertura de nuevos mercados. Aunque los objetivos de la política exterior brasileña no pueden reducirse a una visión mercantilista del mundo,

---

<sup>6</sup> Williams Gonçalves (2011) sostiene que durante el gobierno de Lula se retomó la visión nacionalista en política exterior en contraposición con el liberalismo cosmopolita imperante en las administraciones anteriores. “O pensamento nacionalista na política externa considera que a lógica das relações internacionais continua sendo político-estratégica, bem como entende que o sentido da inserção brasileira no sistema mundial de poder é a luta pelo desenvolvimento. Enquanto o desafio que se oferece às grandes potências é defender o status quo, e no caso especial dos Estados Unidos o de manter a posição hegemônica, para um país como o Brasil o grande desafio na política externa é romper os bloqueios impostos pelas potências que modelaram a ordem internacional segundo seus próprios interesses, para continuar em sua trajetória ascendente em direção a patamares mais elevados de desenvolvimento econômico-social”.

una diplomacia activa, no limitada por prejuicios obsoletos, ayudó a impulsar los negocios brasileño en todo el mundo (Amorim, 2010:216). (t.d.a)

Con esta afirmación, Amorim actualiza la importancia que tiene la política exterior para fortalecer el desarrollo del país y los negocios brasileños alrededor del mundo. A las palabras del canciller debe sumarse, ya en el terreno de la internacionalización de capitales, el contenido del documento elaborado por Itamaraty (2011) titulado “*Balanço de Política Externa 2003/2010*”. En la sección dedicada a Sudamérica, en la introducción del apartado de Comercio e Inversiones”, señala:

Mais do que ampliar a corrente de comércio, os investimentos brasileiros no exterior cumprirão papel estratégico para a inclusão de produtos de alto valor agregado na pauta comercial com os países sul-americanos, e, futuramente, permitir a complementação e integração produtiva na região... América do Sul tornou-se, ainda, principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior. O continente é, por excelência, espaço para a expansão da produção de empresas brasileiras, favorecida pela proximidade geográfica e pelas afinidades culturais, assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios que favorecem investimentos brasileiros.

Seguidamente, el documento hace mención al “objetivo” que persigue la política exterior en lo relativo al comercio e inversión a nivel regional. Taxativamente dice: “Um dos efeitos da priorização da integração regional é a maior presença de empresas brasileiras no continente”.

Asimismo, en el balance de todas las regiones existe el apartado denominado *comércio e investimentos*. El dato más significativo es que la cuestión comercial aparece como secundaria en relevancia, situación que obedece a nuestro entender al énfasis que se le intentó dar al tema de las inversiones brasileñas como impronta propia de la política exterior de Lula.

¿Cómo se explica la inclusión de las inversiones brasileñas en el documento mencionado? La expansión de multinacionales brasileñas en la primera década del siglo XXI alteró la estrategia económica externa de Brasil. La apertura económica iniciada en los noventa había modificado la percepción de “amenaza” que representaba la economía internacional para una “vulnerable” economía doméstica. Tal situación conllevó a la continuación de políticas y posturas defensivas en materia comercial.

Sin embargo, las transformaciones productivas (la aparición de un sector dinámico de agro-negocios y las multinacionales en cuestión) provocaron la irrupción de intereses ofensivos, emergiendo así, una visión de aprovechar las oportunidades de la economía mundial. Esta situación junto con la “politización” de la política exterior de Lula llevó a

Motta Veiga y Polónia Rios (2010) a hablar del fin del “Consenso de Brasília”, mostrando las rupturas de la política exterior en el período 2003-2010 con las de sus predecesores.

La importancia de la internacionalización de capitales vía IBD fue explicitada por el propio presidente Lula en el Foro de Davos en 2005 “una cosa que he señalado sistemáticamente a los empresarios brasileños es que no deben tener miedo de convertirse en empresas multinacionales (...) en hacer inversiones en otros países, porque eso sería bueno para Brasil” (Rapoport, 2008).

De manera no tan directa, podemos rastrear la importancia de los *investimentos* brasileiros en los distintos discursos pronunciados por el Presidente en el marco de encuentros con mandatarios y funcionarios de países vecinos. En el *repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009)* elaborado por la Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG, 2010) se observa que relevancia que tuvo el tema. A manera de ejemplo:

- “... a conformação da comissão bilateral Brasil-Chile, presidida pelos ministros de Relações Exteriores, permitirá impulsionar os principais temas da agenda bilateral, com destaque para o comércio, investimentos, temas sociais, infraestrutura e energia”. Discurso del Presidente Lula en la sesión de cierre del Seminario empresarial Brasil-Chile, 30 de Julio de 2009.
- “... os investimentos brasileiros na Colômbia somam US\$ 1,5 bilhão. Nossas empresas levam empregos, tecnologia e competitividade aos principais setores da economia colombiana, como energia, infraestrutura, siderurgia e automobilística”. Declaración de Lula en ocasión de la visita del Presidente Alvaro Uribe a Brasilia, 17 de febrero de 2009.
- “... assinamos, ainda, instrumento para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal, como estímulo adicional aos fluxos comerciais e de investimentos”. Discurso del Presidente Lula durante la apertura del Seminario empresarial Brasil-Perú, Lima, 17 de mayo de 2008.
- “... os investimentos brasileiros na economia uruguaia têm sido crescentes nos últimos anos, sobretudo nos setores de energia, finanças e agronegócio”. Declaración de Lula en el marco de la visita del canciller uruguayo Gonzalo Fernández, Brasilia, 5 de mayo de 2008.

La evidencia recogida, y en vinculación con el contenido del apartado teórico, deberíamos preguntarnos, **i)** ¿Quién define los objetivos de la vinculación externa?; **ii)**

¿porqué aparecen nuevos objetivos de política exterior?; **iii**) ¿Cuál es el rol de la sociedad y de las transformaciones que experimenta la misma con el paso del tiempo?; **iv**) ¿Qué tan importante son los cambios en el sistema internacional?

Para responder todos estos interrogantes la distinción que hace Amado Cervo (2008) entre diplomacia, política exterior y relaciones internacionales de un país resulta más que ilustrativa. La *diplomacia* está vinculada a la acción externa propiamente dicha, sujeta a una agenda para realizar determinados intereses. No obstante es la *política exterior* quien le da contenido a la diplomacia, diplomacia sin política no pasa de conducta vacía, de movimiento sin rumbo, es acción externa sin estrategia. Lo que Cervo nos quiere decir es que la diplomacia es el medio – o el instrumento – de la política exterior que cuenta con una estrategia u orientación que a su vez tiene múltiples objetivos.

Con esta distinción respondemos la primera pregunta, ahora bien que pasa con la segunda y tercera. Para tal fin resulta de utilidad el concepto de *relaciones internacionales*, que comprenden tres categorías de agentes según Cervo: *la diplomacia, el gobierno y la sociedad* con sus fuerzas. La misma se relaciona con la política exterior una vez que esa sociedad organizada, pretende alcanzar objetivos transnacionales. Son las demandas societales concretas (grupos que pugnan para que sus preferencias sean materializadas) que impulsan determinada cross-border transactions (Moravcsik, 1997).

Los *investimentos brasileiros* representan un claro ejemplo de cross-border transactions, y lo que hemos denominado como un nuevo condicionante para la política exterior brasileña. A su vez, las cámaras empresarias (CNI-FIESP<sup>7</sup>) son los actores que aglutinan las demandas societales – en este caso empresarios – para expandir sus intereses. En 2007 la CNI publicó un informe llamado *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior* cuyo objetivo fue identificar la “existência de riscos e dificuldades neste processo que possam motivar uma agenda de propostas ou posicionamentos das entidades empresariais, formação de uma agenda de interesses brasileiros na região” (CNI, 2007:9).

Las conclusiones del informe son una serie de recomendaciones – cinco – sobre qué políticas públicas adoptar para consolidar el proceso de internacionalización en sudamérica, tres de ellas se vinculan directamente con la política exterior, a saber: **i**) negociaciones

---

<sup>7</sup> La Confederación Nacional de Industrias (CNI) es la cámara empresarial a nivel nacional que aglutina a todas las cámaras empresariales estatales, siendo la Federación de Industrial del Estado de San Pablo (FIESP) la más importante dado la relevancia de la burguesía paulista.

diplomáticas y comerciales para facilitar el acceso a mercados; **ii**) avanzar en los acuerdos de protección de inversiones; **iii**) avanzar en la firma de acuerdos de doble tributación.

Tanto los empresarios como la clase política en Brasil comprendieron que los cambios en la estructura económica doméstica<sup>8</sup> y global implicaba un contexto favorable y permisivo para expandir los capitales brasileños. En lo atinente a los cambios globales, y para comenzar a responder la última pregunta debemos remitirnos nuevamente al Balanço de Política Externa 2003/2010, en el apartado de Comercio e investimentos en América del Sur se sostiene:

A política externa brasileira está atenta às transformações da economia mundial e à nova dinâmica dos países do Sul. Entre 1990 e 2007, o PIB mundial passou de US\$ 22 trilhões para US\$ 54 trilhões – sendo que metade desse crescimento se deu nos mercados emergentes. Em 2030, Brasil, Índia, China e Rússia, o Bric, representarão 50% da produção mundial. E sob essa perspectiva que deve ser compreendida a política para a América do Sul... importante espaço de expansão das empresas brasileiras.

En definitiva *la permisibilidad* del contexto internacional fue un factor fundamental para la proyección de la estrategia internacional del gobierno de Lula, conjugándose las transformaciones de la economía brasileña (variable doméstica) con los cambios en el sistema (variable sistémica).

A las demandas societales y a la permisibilidad del contexto se le debe sumar el pilar político. La voluntad y capacidad estratégica de la administración de Lula en darle contenido político y encuadrarlo en el marco de la política exterior de su gobierno.

La vinculación entre la teoría con la lexis diplomática nos indica que la internacionalización de capitales brasileños vía IED se ha convertido, desde 2003, en un nuevo objetivo de política exterior. Para poder corroborar la hipótesis, es menester analizar la praxis diplomática en torno a la internacionalización de capitales.

---

<sup>8</sup> Desde mediados de los años ochenta con el agotamiento del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones) tanto desde la clase política como del sector privado, la concepción de nacionalizar la economía internacional propia del modelo desarrollista fue alterada para dar paso a la noción de internacionalizar la economía nacional (Cervo, 2010). Si en los años noventa la herramienta principal para llevar a la práctica dicho objetivo era el comercio internacional, desde el pasado decenio se complementó con la expansión de Inversión Brasileña Directa (IBD) realizada por capitales brasileños. Datos de los economistas Luís Afonso Lima (presidente de la Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales, SOBEET) y Octavio De Barros, señalan que entre los años 2000 y 2003 el promedio de egresos de IED era de 700 millones de dólares al año, pasando a ser de 14.000 mil millones entre los años 2004-2008 (Afonso Lima-De Barros, 2009). Con esta afirmación no sostenemos que el proceso de internacionalización de capitales haya sido “planificado”, sí que ha habido una serie de políticas públicas en Brasil que han impulsado y acompañado el proceso (Sennes y Camargo Mendes, 2010; Flinchelstein, 2009).

### 3 Ejecución de política exterior. Acciones y práctica diplomática

La relevancia de la internacionalización de capitales brasileños para la política exterior también quedó evidenciada en distintas acciones, iniciativa o políticas llevadas adelante por el gobierno de Lula durante el período 2003-2010. Cuatro han sido las prácticas diplomáticas (indicadores en términos metodológicos) que consideramos significativa, a saber: *i*) la negociación y firmas de tratados de doble tributación; *ii*) la defensa del capital nacional por controversias con los estados receptores o ante la competencia privada; *iii*) el accionar político; *iv*) las iniciativas en torno a la infraestructura regional.

Con respecto al primer punto, la internacionalización de capitales brasileños vía IED trajo aparejado una serie de dilemas para la política exterior en relación al famosos “clima de inversión” o “seguridad jurídica”, ya no en relación a la ofrecida por Brasil a los inversores externos, sino a la existente en los países receptores de capitales brasileños. El cambio de *receptor a emisor-receptor* en el sistema global de IED (Actis, 2011) produjo una serie de demandas de los empresarios en cuanto a la legislación y normas de los países receptores para que las se vuelvan más propicias para la inversión y así obtener le mentada transparencia, previsibilidad y estabilidad para los negocios.

Si bien el gobierno de Lula se ha mostrado renuente a firmar nuevos Acuerdos Bilaterales de Inversión (BITs, por sus siglas en inglés) e impulsar la ratificación parlamentaria de los existentes<sup>9</sup>, avanzó en la firma de otro tipo de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) como son los *Tratados de Doble Tributación (TDT)*. Tales convenios evitan que un extranjero pague impuestos equivalentes tanto en su lugar de residencia como en el sitio de su inversión. Es evidente que el doble cobro de impuestos (ya sea al capital o a las utilidades) genera un perjuicio al inversor y constituye una traba para la IED.

La expansión del capital brasileño en el primer decenio del siglo XXI ha tenido como principal destino el contexto contiguo, los países sudamericanos. Entre los años 2001-2006 multinacionales brasileñas realizaron inversiones importantes en Chile y Perú. En ese interregno el stock de IED de Brasil se incrementó 11,4 veces en Chile, y 5,9 veces en el caso

<sup>9</sup> La negativa obedece al rechazo de la diplomacia brasileña para firmar acuerdos internacionales que limiten su soberanía. Los BITs, como mecanismos de atracción de inversiones “via regla” son instrumentos jurídicos que limitan generalmente el accionar estatal, ejemplo de esto es la búsqueda de jurisdicciones extranjeras ante una controversia con el capital extranjero. Si bien el nuevo contexto de emisor de IED ameritaba un cambio de percepción brasileña sobre los BITs, no es menor el hecho de la fuerte connotación Norte-Sur que tienen dichos acuerdos. En este sentido impulsarlos contradecirían las acciones y retórica de la apuesta a las relaciones y cooperación sur-sur y a la diplomacia de generosidad.



peruano (Ribeiro y Casado Lima, 2008). Dicha profundización de las relaciones económicas ha sido uno de los motivos que llevó a la negociación y firma de los TDT con Chile (2005) y Perú (2006).

En 2005, Brasil firmó con Venezuela un Acuerdo de Asociación Estratégica que contó con una serie de memorándums que impulsaban la penetración de empresas brasileñas en el mercado venezolano (Petrobras y Vale)<sup>10</sup>. Ese mismo año, el gobierno de Lula y Chávez decidieron firmar un TDT como impulso a la integración binacional. Estas acciones acompañan los incentivos propios del mercado para realizar negocios en el exterior, en 2010 la mayoría de las grandes multinacionales brasileñas tenían presencia en Venezuela<sup>11</sup>.

En segundo lugar, la *defensa por parte del gobierno (y su diplomacia) del capital nacional* constituyó otro de los hechos que corroboran la hipótesis planteada. En 2008, el gobierno brasileño estuvo a punto de romper las relaciones diplomáticas con Ecuador por la decisión del gobierno del presidente Correa de suspender la construcción de una represa hidroeléctrica por un supuesto incumplimiento de contrato de la constructora brasileña Odebrecht, conjuntamente con el anuncio de la suspensión del pago de un crédito otorgado por el BNDES<sup>12</sup>.

En 2009 frente a una serie de nacionalizaciones por parte del gobierno de Venezuela, siendo el caso más emblemático los activos de la multinacional argentina Techint, el propio Lula realizó un fuerte lobby para impedir que se vean afectadas empresas brasileñas. En aquella oportunidad el presidente Hugo Chávez le garantizó a Lula que “Estamos nacionalizando el país, menos a las empresas de Brasil... Las empresas de Brasil vienen a construir viviendas, centrales hidroeléctricas, subterráneos, ferrocarriles y plantas petroquímicas para el desarrollo conjunto y para el interés común<sup>13</sup>”.

---

<sup>10</sup> Véase <[http://www.minci.gob.ve/noticias\\_-\\_prensa/28/7335/venezuela\\_y\\_brasil.html](http://www.minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/7335/venezuela_y_brasil.html)>.

<sup>11</sup> Nos referimos a AmBev, Constructora Andrade Gutierrez S. A, Banco do Brasil, Braskem, Constructora Camargo Correa, Constructora Norberto Odebrecht de Venezuela, Natura, Queiroz Galvão, Sadia, entre otras.

<sup>12</sup> El gobierno de Correa decidió interponer una demanda a la Cámara Internacional de Comercio, más precisamente a su Corte Internacional de Arbitraje, y no pagar una cuota del crédito otorgado por el Banco Nacional Desarrollo Económico y Social (BNDES) al Estado ecuatoriano para la realización de dicho proyecto. El canciller Amorim decidió llamar a consultas al embajador brasileño en Quito, congelando prácticamente las relaciones diplomáticas. Después de varias semanas de negociaciones, Correa pagó la cuota vencida por 243 millones de dólares, situación que distendió las tensiones lo que permitió el regreso del embajador a Quito.

<sup>13</sup> “Extraoficial: Chávez dice a Lula que empresas no se nacionalizarán”, Portal Business News Americas, Del día 27/5/2009.

En tanto, una de las derivaciones de las filtraciones de Wikileaks ha sido la narración que hizo un diplomático norteamericano a Washington sobre la feroz disputa de una empresa brasileña (la minera Vale) y una china (CMEC) para explotar una mina en Gabón en abril de 2005. Cabe recordar que África ofrece para las potencias emergentes grandes yacimientos de materias primas (todo tipo de commodities) funcionales para su desarrollo.

Según la filtración<sup>14</sup>, ambas empresas se habían constituido en consorcio para la explotación conjunta. Sin embargo, meses más tarde la empresa China solicitó al gobierno de Gabón quedarse con la totalidad del proyecto. El gobierno del país africano pidió una contraoferta a la empresa brasileña, la cual mejoró en términos económicos y técnicos la oferta de CMEC. El diplomático americano destaca que “tanto o presidente Luiz Inácio Lula da Silva como o presidente Hu Jintao teriam ativamente feito lobby junto ao presidente Omar Bongo em nome das companhias”.

A pesar de las claras ventajas que ofrecía la empresa brasileña, el gobierno del país africano decidió otorgar la concesión a la empresa asiática. El motivo fue la vinculación de cuestiones que realizó la diplomacia china, dado que ponía en suspenso otro tipo de acuerdos sino se resolvía a favor de su capital.

Asimismo, en 2010 la diplomacia brasileña encabeza por el propio presidente jugó fuerte en la licitación llevada adelante por el gobierno de Tanzania para la explotación de una mina de hierro, donde nuevamente la brasileña se disputaba el negocio con la empresa china. En la visita oficial de Lula a Dar es Salaam en 2010 el mandatario dijo.

Por exemplo, eu ouvi o Presidente falar dos interesses da Vale do Rio Doce e vi a Vale do Rio Doce falar dos interesses dela aqui na Tanzânia, tanto para o minério de ferro, quanto para o carvão ou qualquer outro minério que tiver. Agora, é importante que se tenha em conta que a Vale do Rio Doce tem que vir aqui fazer investimentos, gerar emprego aqui e contratar trabalhadores da Tanzânia para trabalhar nos seus projetos, e não trazer trabalhadores do Brasil ou de outros lugares como alguns fazem, o que não é boa política, porque nós precisamos aproveitar a exploração da matéria-prima que nós temos para gerar riqueza, desenvolvimento e distribuição de

---

<[http://www.bnamericas.com/news/infraestrutura/Extraoficial:\\_Chavez\\_dice\\_a\\_Lula\\_que\\_empresas\\_no\\_se\\_nacionalizaran](http://www.bnamericas.com/news/infraestrutura/Extraoficial:_Chavez_dice_a_Lula_que_empresas_no_se_nacionalizaran)>.

<sup>14</sup> “Como os chineses venceram a Vale no Gabão”, Diário Valor econômico, Del 8/9/2011. Disponible en <[http://www.valor.com.br/empresas/1000546/como-os-chineses-venceram-vale-no-gabao?utm\\_source=newsletter\\_manha&utm\\_medium=08092011&utm\\_term=Como%20os%20chineses%20venceram%20a%20Vale%20no%20Gabão&utm\\_campaign=informativo](http://www.valor.com.br/empresas/1000546/como-os-chineses-venceram-vale-no-gabao?utm_source=newsletter_manha&utm_medium=08092011&utm_term=Como%20os%20chineses%20venceram%20a%20Vale%20no%20Gabão&utm_campaign=informativo)>.

renda no país que é dono do minério. Por isso, estarei torcendo para que a Vale do Rio Doce tenha sucesso na disputa que estará fazendo aqui na Tanzânia<sup>15</sup>.

Estos hechos muestra la importancia que tiene la política exterior para la internacionalización de capitales. La “eficiencia” empresarial muchas veces no alcanza para alcanzar tan objetivo. Los lazos políticos con las regiones/países, los atributos de poder y el ejercicio del mismo y las estrategias de inserción internacional son aspectos fundamentales para encauzar y concretar negocios. Los casos enumerados dan sustento a la tesis de Bresser-Pereira al sostener que la globalización es la competencia entre corporaciones apoyadas por sus estados nacionales.

El liderazgo y el peso relativo de Brasil en Sudamérica, como la importancia que tiene para cualquier país de la región mantener fuertes vínculos bilaterales con el gigante sudamericano sumado a un contexto de ponderación de la integración regional coadyuvaron a que los países receptores (en este caso Ecuador y Venezuela) considerasen ir contra los capitales brasileños a pesar de las irregularidades que muchas veces comenten las multinacionales. De manera contraria, la importancia que hoy tiene China en África y la dependencia de países pequeños como Gabón con la potencia asiática explican en parte el porqué del escaso costo de avasallar los intereses de la empresa brasileña.

Como se puede observar, el *accionar político es vital* para la expansión de los capitales nacionales más allá de las fronteras nacionales. La dimensión política acompaña y fortalece la dimensión económica de inserción internacional.

El activismo diplomático de Lula en África junto a la promoción del espacio del dialogo bi-regional Cumbre América del Sur-África (ASA) por parte de Itamaraty han servido de plafón para el incremento de las relaciones económicas entre Brasil y los países africanos, incluyendo numerosas inversiones por parte de empresas brasileñas. Coincidimos con Senes y Camargo Mendes (2010:171) que el apoyo de las empresas brasileñas en el exterior generalmente coincidió con la estrategia de política externa brasileña. La administración de Lula tuvo por objetivo aproximar las relaciones con los países del hemisferio Sur, en especial América Latina y África por lo que la apertura de las representaciones diplomática en el exterior siguió, en la mayoría de los casos, la lógica de las inversiones llevadas a cabo por las empresas brasileñas.

---

<sup>15</sup> Lula hizo alusión a la modalidad de la inversión china que suele llevar trabajadores desde china. Discurso completo disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-cerimonia-de-abertura-do-encontro-empresarial-brasil-tanzania/>>.

Los casos de Mozambique y Guinea Ecuatorial son por demás ilustrativos. Con respecto al primero en 2003 Lula visitó por primera vez dicho país y sostuvo el interés del gobierno brasileño en divulgar los proyectos de desarrollo de la NEPAD<sup>16</sup> a los empresarios brasileños para un aumento de las inversiones brasileñas en Mozambique. En 2004 el presidente del país africano viajó a Brasilia y en 2005 intercambiaron visitas el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim y la Ministra de Negocios estratégicos y cooperación de Mozambique, Alcinda Abreu. En la declaración conjunta a raíz de la visita de Amorin ambos gobiernos ponderaron el compromiso de Vale do Rio Doce de incluir en el proyecto de exploración de carbón en Moatize programas de desarrollo económico y social<sup>17</sup>.

Para la explotación de la mina se conformó el *Consortio Moatize* conformado por otras dos empresas brasileñas (Odebrecht y Camargo Correa) que firmó alianza con Vale para llevar adelante el megaproyecto<sup>18</sup>. Según un informe de la empresa Odebrecht (2009), la misma se encargó de construir los asentamientos para los trabajadores, creando de facto urbanizaciones y mejorando la calidad de vida de los pobladores locales.

En 2007, nuevamente el presidente de Mozambique viajó a Brasil y en el marco de sus actividades participó de un seminario empresarial y un almuerzo en la sede la de FIESP, siendo un punto central la concreción de nuevas inversiones<sup>19</sup>. Asimismo, Vale donó millones de dólares para la construcción de una fábrica de medicamentos en el marco de la cooperación técnica. En 2010, cuando Lula visitó por última vez Mozambique resaltó la relevancia de la empresa brasileña para la cooperación bilateral<sup>20</sup>. Ese mismo año, la empresa Camargo Correa

---

<sup>16</sup> Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) representa la visión y el marco estratégico adoptados por los dirigentes africanos en la 37a Cumbre de la Organización de la Unidad Africana (OUA), celebrada en Lusaka (Zambia) en julio de 2001. La estrategia de la NEPAD está dirigida a resolver los grandes desafíos que se plantean actualmente al continente africano, entre ellos el aumento de la inversión en rubros esenciales de la economía.

<sup>17</sup> Visita do Ministro Celso Amorim a Moçambique – Comunicado Conjunto. Disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/03/11/visita-do-ministro-celso-amorim-a-mocambique/>>.

<sup>18</sup> Después de años de obras, en 2011 se pusieron en funcionamiento las instalaciones de la mina, que demandó una inversión de 1600 millones de dólares y que tiene una capacidad de producir 11 millones de toneladas de carbón metalúrgico por año.

<sup>19</sup> “Business people in delegation of Mozambican president to have business meeting in Sao Paulo”, 4/9/2007. Disponible en <<http://www.macauhub.com.mo/en/2007/09/04/3668/>>.

<sup>20</sup> “Lula aprova anúncio da Vale de doação a Moçambique”, Estadão, 10/10/10. Disponible en <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,lula-aprova-anuncio-da-vale-de-doacao-a-mocambique,638008,0.htm>>.

se adjudicó la licitación para la construcción de una represa hidroeléctrica sobre el río Zambeze (proyecto Mpanda Mkuwa) con una inversión estimada de 2.000 millones de dólares.

Por su parte, en noviembre de 2005 se inauguró la embajada de Brasil en Guinea Ecuatorial, meses anteriores el país africano abrió en Brasilia su única embajada en toda Latinoamérica. Un año después el gobierno de Obiang aprobó la adquisición de Petrobrás del 50% del contrato en la participación de un bloque de exploración de petróleo<sup>21</sup>. En 2008 en el marco de su gira latinoamericana Obiang visita Brasil. A pesar de las críticas y los pedidos de muchos sectores políticos, Lula no criticó las supuestas violaciones de los derechos humanos cometidas por el dictador africano, y concentró la agenda en las cuestiones económicas. Obiang fue recibido por el presidente de Petrobras, visitó la empresa Embraer y en Sao Pablo fue recibido por una comitiva de empresarios<sup>22</sup>.

En 2009 el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil viajaron al país africano. En Julio de 2010 por primera vez un presidente de Brasil arribó a Malabo, acompañado de empresarios. Meses antes la empresa Vale anunció la inversión en un proyecto minero en Simandou, y en el marco de la visita de Lula, junto con el presidente de Vale y el presidente de Guinea, depositaron la piedra inaugural del proyecto. A su vez, la empresa brasileña en 2011 comenzó la construcción ferroviaria para unir el tramo Conakry-Kankan – carga y pasajeros – para contribuir así al desarrollo social y económico del país.

La relevancia de la iniciativa política para las inversiones es resaltada por el propio documento de Itamaraty citado, en la sección “africana”, se sostiene:

Embora essas medidas tenham um forte caráter político, elas podem também fortalecer os laços econômicos, tanto no curto como no longo prazo. Um exemplo disso é que, em muitas de suas viagens, o Presidente Lula estava acompanhado de delegação de empresários; outro, a criação de diversas organizações empresariais foi resultado direto dessas visitas, como no caso do lançamento oficial da Câmara de Comércio Brasil-Gana, em 2005.

---

<sup>21</sup> Para más información véase <[http://www.acionista.com.br/home/petrobras/guine\\_contrato.pdf](http://www.acionista.com.br/home/petrobras/guine_contrato.pdf)>.

<sup>22</sup> “Visita ao Brasil do Presidente da Guiné Equatorial, Teodoro Obiang Nguema Basongo”. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. 13/02/2008. Disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/02/13/visita-ao-brasil-do-presidente-da-guine-equatorial/>>.

Por último, *las iniciáticas en torno a la infraestructura regional* también han sido uno de los mecanismos principales a través del cual la política exterior de Brasil ha impulsado la penetración de sus empresas vía inversiones. El actual Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, en el marco del reciente Consejo Sudamericano de Infraestructura Planeamiento (COSIPLAN) sostuvo que desde 2003 el financiamiento público brasileño en proyecto de infraestructura regional superó los 11.700 millones de dólares<sup>23</sup>.

Gran parte de esos fondos se enmarcan en la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y en financiamiento bilateral a obras de infraestructura en países vecinos. En la III Reunión de Presidentes Sudamericanos (Cuzco-2004) se consensuaron una cartera de 31 proyectos prioritarios, sin embargo, uno de los mayores problemas a resolver era el del financiamiento. Como bien señala el documento *Balanço de Política Externa* en la introducción del apartado “infraestructura” de América del Sur:

Não obstante a presença do BID, CAF e Fonplata no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, e de sua contribuição financeira para a elaboração desses projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento da infraestrutura física regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação individual da CAF.

A la relevancia del financiamiento brasileño en el marco de IIRSA, debe considerarse el rol de las grandes multinacionales brasileñas en el rubro construcción e ingeniería. Para empresas como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao, OAS, IIRSA presentó una inmejorable oportunidad para participar y ganar procesos licitatorios en proyectos millonarios. A continuación detallaremos algunos ejemplos.

- El consorcio Intersur Conseciones S.A, formado por Andrade Gutiérrez, Camargo Correa y Queiroz Galvao se adjudicó (vía licitación) en 2005 el tramo 4 (Azángaro – Puente Inamabari) del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil<sup>24</sup>.
- El consorcio IIRSA norte S.A, conformado por Odebrecht y la empresa peruana Graña y Montero construye y opera desde 2005 por concesión los 955 km de carretera que une el puerto marítimo de Paita con la ciudad de Yurimaguas posibilitando así la interconexión fluvial del Norte Peruano con el Brasil<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> “Financiamento brasileiro na América do Sul soma US\$ 11,7 bilhões”, Valor Económico, 30/11/2011. Disponible en <<http://www.valor.com.br/brasil/1117204/patriota-financiamento-brasileiro-na-america-do-sul-soma-us-117-bi>>.

<sup>24</sup> Para más información véase <[http://www.intersur.com.pe/nuestra\\_empresa.html](http://www.intersur.com.pe/nuestra_empresa.html)>.

<sup>25</sup> Para más información véase <<http://es.iirsanorte.com.pe/quienes-somos.html>>.

- El consorcio conformado por la empresa canadiense Aecon y la brasileña Andrade Gutierrez se adjudicaron en 2005 la construcción y concesión por 35 años del Aeropuerto de Quito. Asimismo, la Unidad Binacional Construcción del Eje Aéreo, consorcio brasileño-ecuatoriano encabezado por Odebrecht se adjudicó la construcción del aeropuerto de Tena, proyecto llevado adelante con financiamiento del BNDES.
- La empresa colombiana multiservicios Empresas Públicas de Medellín (EPM) adjudicó en 2005 un contrato de construcción (449 millones de dólares) para el proyecto hidroeléctrico de 600MW Porce III al consorcio brasileño-colombiano CCC Porce III (Camargo Correa (50%), Concreto (32%) y Coninsa-Ramón (18%))<sup>26</sup>.
- El consorcio Odebrecht-Iasa se adjudicó en enero del 2006 las obras del tramo 5 del Corredor Bioceánico (la carretera Roboré-El Carmen-Arroyo Concepción). En 2009, el tramo fue inaugurado por Lula y Evo Morales, junto con Marcelo Odebrecht, Director Presidente de Odebrecht S.A.<sup>27</sup>.

En definitiva, la política regional que ponderó la infraestructura regional en general, y la iniciativa IIRSA en particular, fue funcional a los intereses del capital (tanto financiero como productivo) brasileño. Las ventajas comparativas de Brasil en la oferta de créditos como en los actores ejecutores posibilitaron que las políticas regionales de infraestructura terminen siendo funcional al interés nacional brasileño.

#### **4 Cerrando el círculo: teoría y empírea**

Los cambios en la estructura económica de Brasil producto de su propia estrategia de desarrollo y de una serie de transformaciones de la economía global (1990-2010) alteraron los costos y beneficios del intercambio económico, en palabras de Moravcsik, para Brasil. En la primera década del siglo XX fuimos testigos del salto de empresas denominadas como “pesos pesados regionales” a verdaderas multinacionales.

<sup>26</sup> “CCC Porce III se adjudica US\$449mn en contratos”, Business News Americas, 29/11/2005. Disponible en <[http://www.bnamericas.com/news/energiaelectrica/CCC\\_Porce\\_III\\_se\\_adjudica\\_US\\*449mn\\_en\\_contratos](http://www.bnamericas.com/news/energiaelectrica/CCC_Porce_III_se_adjudica_US*449mn_en_contratos)>.

<sup>27</sup> “De este a oeste, de océano a océano”, Odebrecht informa online, 16/01/2009. Disponible en <<http://www.odebrechtonline.com.br/materias/01801-01900/1900/>>.



La internacionalización de capitales brasileños se constituyó en un nuevo condicionante para la política exterior brasileña, palpable en el período 2003-2010. La emergencia de un nuevo condicionante invoca para cualquier política exterior adaptación y reacción. Como respuesta, la política exterior de Lula incorporó en su agenda externa la problemática hasta convertirla en un nuevo objetivo de política exterior, de acuerdo a lo expuesto.

Como hemos referenciado, en el caso brasileño también la política exterior jugó un papel importante como soporte de las multinacionales brasileñas. No obstante, esto no impidió que haya habido discrepancias entre los empresarios y el gobierno de Lula. Ejemplos de lo dicho son, en primer lugar, la apuesta a la política de solidaridad regional con respecto a Bolivia en torno a la estabilidad del gobierno de Evo Morales en 2006 con respecto a la nacionalización de los hidrocarburos, acción que fue en detrimento de los intereses de Petrobras, y en segundo, como explicamos, la renuencia de Brasil de impulsar nuevos tratados bilaterales de inversión como lo reclama el sector empresario. La resistencia a ceder soberanía sigue constituyendo un punto neurálgico para la política exterior brasileña, tan o más importante que la internacionalización del capital.

En definitiva, entre 2003 y 2010 quedó claro que tanto para los capitales brasileños transnacionalizados como para la política exterior el “otro” fue funcional para sus intereses, conformándose de hecho una especie de *condominio*, de acuerdo a Underhill (2003). Para la política exterior de Lula la expansión de capital nacional vía IED representó un atributo material de poder indispensable para la proyección global de Brasil. Tanto para la diversificación de las relaciones exteriores, los vínculos Sur-Sur, la integración regional, el rol en los organismos internacionales, la internacionalización de capitales fue un activo valioso para la estrategia externa.

Los millones de dólares que Odebrecht y Vale gastaron en “infraestructura social” en África obedecieron, en parte, a la necesidad de la diplomacia brasileña de evitar ligar las inversiones a una práctica puramente capitalista, asociada a relaciones de tipo norte-sur, mostrando así un rostro “humano” y “solidario” de Brasil con el desarrollo de los países africanos. El empresariado ha sabido, desde un postura pragmática, colaborar en las necesidades de la política exterior, muchas veces hasta siendo contraria a una lógica puramente capitalista.

Por último y retomando la definición de Celso Lafer, la política exterior de Lula en relación a la internacionalización de capitales vía IED intentó traducir dos necesidades

propias de cualquier Estado en oportunidades externas, como son la búsqueda del poder y de la riqueza.

Recebido em agosto/2012;

Aprovado em outubro/2012

### Referencias Bibliográficas

ACTIS, Esteban (2011). *Las transformaciones del sistema global de Inversión Extranjera Directa en la primera década del siglo XXI: El caso brasileño*, Revista Estudios Internacionales de la Complutense, Madrid, vol. 14, nº 2, pp. 11-28

AFONSO LIMA, L. y BERROS, A. (2009). The growth of Brazil's direct investment abroad and the challenges it faces, En *Perspectives on topical foreign direct investment issues*, Columbia Center on Sustainable International Investment, Columbia University, Nº 13.

AMORIM, Celso (2010). *A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral*, Rev. Bras. Polít. Int, Nº 53 (special edition), pp. 214-240.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*", Bs.As., Siglo XXI editora.

CERVO, Amado L. (2003). *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, no 2, pp. 5-25.

CERVO, Amado L., (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.

CERVO, Amado (2010). *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, Nº 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.

CNI (2007). *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul. Investimento directo no Brasil*, Unidade de Negociações Internacionais – NEGINT, Brasília.

COHEN, Benjamin (2008). *International Political Economy. An intellectual history*, Princeton, Princeton University Press.

DUNNING, John (2001). *The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future*", International Journal of Economics and Business, Vol. 8, No. 2, pp. 173-190.

FLINCHSTEIN, Diego (2009), *Different States, Different Internationalizations: A comparative Analysis of the proves of firms' Internationalization in Latin America*, paper prepared for the 28th LASA International Congress, Rio de Janeiro, June 11-14.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (2010). *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

GILPIN, Robert (1975). *U.S. Power and the Multinational corporation. The political Economy of FDI*, New York, Basic Books.

GONÇALVES, Williams da Silva (2011). Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. En: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira; ALVES, Vágner Camilo. (Org.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. 01 ed. Rio de Janeiro: Apicuri, V. 01, p. 11-31.

HILL, Cristopher (2003). *The changing politics of Foreign Policy*, New York, Palgrave Macmillan.

HIRST, Mônica y REGINA SOARES DE LIMA, María (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power, *Interational Affairs*, Vol. 82, N°1.

ITAMARATY (2011). *Balanço de Política Externa 2003/2010*, documento disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

LAFER, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Bs. As, Fondo de Cultura Económica.

LECHINI, Gladys (2009). Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur, en Lechini, Klagsbrunn y Goncalves (comp.) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos*, Editora Revan, Rio de Janeiro

LÉTOURNEAU, J. (1997). *Mundialización e identidades históricas de las regiones*, Revista Ciclos, Vol. VII, N° 12, Instituto de Investigación de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

MORAVCSIK, Andrew (1997). *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, *International Organization* 51(4), 513-553.

MOTTA VEIGA, P. y POLÓNIA RIOS, S. (2010), *A política externa brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”?*, Breves CINDES, Agosto.

PUTNAM, Robert (1988). *Diplomacy and Domestic politics: The logic of two level games*, *International Organization*, Vol.43, N° 3, pp. 427-470.

RAPOPORT, Mario (2008). *La estrategia internacional de Brasil: intereses y política*, Revista Mundorama. Disponible en <http://mundorama.net/2008/08/14/la-estrategia-internacional-de-brasil-intereses-y-politica-por-mario-raoport/>.

RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Capital Intelectual, Bs. As.

REGINA SOARES DE LIMA, María (1994). *Ejes analíticos y conflicto de paradigma en la política exterior brasileña*, Revista América Latina/Internacional, Vol. 1, N° 2, FLACSO, Bs. As.

RUSSELL, Roberto (1991). *Variables Internas y Política Exterior*, ponencia presentada en el taller de trabajo sobre "Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior", organizado por FLACSO - área Relaciones Internacionales -, Buenos Aires 18 y 19 de abril.

SENNES, R. y CAMARGO MENDES, R (2009). Public policies and Brazilian multinationals, The Rise of Brazilian Multinationals. En *Making the Leap from Regional Heavyweights to True Multinationals*, J. Ramsey y A. Almeida (eds.), Río de Janeiro, Elsevier.

STRANGE, Susan (1970). *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*, International Affairs, Vol. 46 No. 2, pp. 304-15.

UNDERHILL, G.D. (2003). *States, markets and governance for emerging market economies: private interests, the public good and the legitimacy of the development process*, International Affairs, N° 79.

VAN KLAVEREN, Alberto (1992) *.Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar*, Estudios Internacionales, Santiago de Chile

WALT, S. (1998), *International Relations: One World Many Theories*. Foreign Policy, N° 26, pp 29-46.