



Revista de Reflexión y Análisis Político

Revista POSTData: Revista de Reflexión
y Análisis Político

ISSN: 1151-209X

cruzfacu@gmail.com

Grupo Interuniversitario Postdata
Argentina

Actis, Esteban

¿QUÉ FUE PRIMERO, EL HUEVO O LA GALLINA? POLÍTICA EXTERIOR E
INTERNACIONALIZACIÓN DE CAPITALES EN BRASIL BAJO LOS GOBIERNOS DE
“LULA” DA SILVA

Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 21, núm. 2, octubre,
2016, pp. 393-421

Grupo Interuniversitario Postdata
Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52248494003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿QUÉ FUE PRIMERO, EL HUEVO O LA GALLINA? POLÍTICA EXTERIOR E INTERNACIONALIZACIÓN DE CAPITALES EN BRASIL BAJO LOS GOBIERNOS DE “LULA” DA SILVA*

*por Esteban Actis***

Introducción

Uno de los aspectos más sobresalientes de la inserción internacional de Brasil durante la primera década del siglo XXI fue sin lugar a dudas la consolidación del proceso de internacionalización de sus capitales vía la expansión de las empresas multinacionales brasileñas (Cervo 2010). En ese sentido, existe un gran consenso en la literatura especializada que la política exterior de Brasil (en adelante, PEB) se trasformó en una de las principales políticas públicas que acompañó las inversiones de las firmas brasileñas en el exterior (Sennes y Mendes 2010, Flynn 2007, Garcia 2011, Motta Veiga y Rios 2010). De manera simultánea, el proceso económico en cuestión también fue funcional a la orientación y objetivos de la PEB entre los años 2003 y 2010 (Actis 2013).

* El presente trabajo es producto de la investigación doctoral del autor. Expresa una ampliación y profundización de los conocimientos expresados en la tesis doctoral titulada “Los condicionamientos domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013), implicancias en la relación bilateral con la Argentina”, aprobada en febrero del 2015 en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

** Doctor en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesor de la Cátedra de Política internacional Latinoamericana por la misma casa de estudio. Becario Posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina). E-mail: e.actis@conicet.gov.ar.

En términos metodológicos, la relación de nuestras dos variables (PEB-internacionalización de empresas brasileñas) no ha sido unidireccional sino de *doble vía*, dado que existió un *solapamiento de intereses* entre ambos actores. De acuerdo a nuestra elección teórica basada en el pensamiento de Robert Gilpin (1975, 1987) la experiencia de los países desarrollados señala una mancomúnión de intereses entre las grandes empresas nacionales con inversiones en el exterior (búsqueda de la riqueza) y los gobiernos que conducen los designios del Estado (búsqueda de riqueza y poder). Sin embargo, en la práctica muchas veces algunas de las variables traccionan a la otra, dado que en situaciones particulares es la política exterior la que abre el juego al ingreso de las empresas a determinados mercados y en otros casos son los negocios que realiza el sector privado lo que permite un acercamiento diplomático entre el Estado receptor y el Estado emisor.

A partir de esta premisa inicial, la pregunta que orienta el trabajo es la siguiente: ¿el accionar externo del Estado brasileño fue un elemento que permitió consolidar y potenciar el proceso de internacionalización brasileño entre los años 2003 y 2010? O por el contrario, ¿las inversiones de las compañías brasileñas en terceros mercados fueron funcionales a una estrategia particular de la PEB? En otras palabras, ¿qué fue primero, el huevo o la gallina?

Dicho esto, el objetivo del artículo es analizar cómo ha sido en la práctica la relación entre la PEB y el proceso de internacionalización de capitales brasileños. Para dicho fin se describirán los vínculos de Brasil con un conjunto de relaciones bilaterales con países de zonas geográficas no tradicionales para la PEB. La realidad muestra que si bien existió un solapamiento de intereses en muchos de los casos una de las variables “aconteció” primero, siendo funcional a los intereses de la otra.

El primer apartado indica las elecciones teóricas en relación al vínculo Estado emisor de inversión extranjera directa- empresas multinacionales. Un segundo analiza, desde la lexis diplomática, la relación entre la estrategia de inserción del gobierno de “Lula” Da Silva con la expansión internacional de las empresas brasileñas. Por su parte, el tercer apartado describe y analiza un conjunto de relaciones bilaterales de Brasil para intentar explicar cómo se han relacionado nuestras variables en casos empíricos particulares. Por último, se esbozan una serie de conclusiones con la finalidad de resaltar los principales resultados alcanzados.

I. Marco teórico: el enfoque de Robert Gilpin al interior de la economía política internacional (EPI)

La relación entre las empresas multinacionales con los estados donde el capital tiene origen fue generalmente relegada a un segundo plano por los enfoques que desde la economía estudiaron los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y el comportamiento de las multinacionales. Los estudios se centraron en dos aspectos: el primero avanzó sobre los motivos y las ventajas que impulsaron a una empresa (localizada en los países centrales) a invertir en el extranjero, como ser la competitividad, su gerenciamiento y las características intrínsecas de las empresas. En esta línea, el trabajo de Dunning (1981) fue pionero en la denominada *firm specific advantages*; el segundo aspecto se centró en los incentivos que brindan el mercado y los gobiernos receptores, en cuanto a las facilidades otorgadas para la radicación de IED. En la línea de los estudios de *country specific advantages* los aportes de Rugman (1981) fueron los de mayor transcendencia. A partir del año 2000, desde la literatura anglosajona, se comienza a prestar especial atención al surgimiento de IED en los mercados emergentes, transformándose este aspecto en un eje central de los estudios sobre IED (Oehler-Sincai 2011).

En esa dirección, Jonn Mathews (2006) intentó explicar el porqué del surgimiento de nuevas empresas multinacionales nacidas desde la periferia¹ (*MNE Latecomers*). Para ello elaboró un nuevo paradigma alternativo al “ecléctico”² de Dunning, que denominó “paradigma LLL”, siglas en inglés de los conceptos de encadenamiento, obtención y aprendizaje³.

¹ El fenómeno de la internacionalización de capitales de los países de la periferia no es algo nuevo. En los años ochenta, la literatura especializada hablaba de “*Third World Multinationals*” (Wells 1983). Empero, ese proceso era marginal en el sistema global de IED, unas pocas empresas con procesos de expansión limitado conformaban el grupo de firmas de la periferia con algún grado de internacionalización. En cambio, a partir del año 2000, se produce un fuerte proceso de internacionalización de las economías en desarrollo que comienza a alterar el funcionamiento del sistema global de IED.

² El Paradigma “ecléctico” de John Dunning ha sido uno de los enfoques más importantes en los estudios abocados a las empresas multinacionales. Para el autor la internacionalización de una empresa vía IED se explica por la combinación de tres ventajas: propiedad, localización e internalización.

³ A través del encadenamiento, estableciendo empresas conjuntas (*joint ventures*) y otras formas de colaboración en las cadenas globales de valor con empresas transnacionales, las compañías de países emergentes pueden acceder de forma rápida a nuevos recursos

Como se puede percibir, la visión meramente económica visualiza a la empresa como el actor principal y su capacidad de internacionalización dependerá, en última instancia, de su condición de competir y adaptarse en los mercados. Estos estudios, si bien necesarios para la comprensión del fenómeno, excluyen la variable política en los análisis: la importancia del Estado y de las relaciones de poder en el sistema internacional. De ahí que el Estado no es y no ha sido un mero espectador en el proceso de expansión del capital. Compartimos con Létourneau (1997: 48) que:

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

En términos conceptuales se suele identificar a las empresas que invierten en terceros mercados como multinacionales o transnacionales. Estas últimas categorías priorizan y destacan que existen empresas con accionistas de varias nacionalidades o que el capital atraviesa múltiples naciones. Sin embargo, aquellas nociones pierden atención en que todo capital sigue teniendo una base nacional. De ahí que la idea de internacionalización sigue siendo muy fuerte. Retomando a Bresser-Pereira (2010: 32):

La enorme mayoría de las ‘multinacionales’ son corporaciones nacionales pues están controladas por el capital y el conocimiento de uno o dos países. Prueba de ello son las actividades que los embajadores de los países ricos desarrollan en los países en desarrollo. Cada

que no poseen internamente (capital, tecnología, habilidades y conocimiento). Una vez establecido este acercamiento, las empresas que llegaron más tarde a la internacionalización pueden aprovechar sus vínculos globales para obtener recursos —particularmente utilizando sus ventajas de costos— y aprender sobre las nuevas fuentes de ventajas competitivas y la manera de operar a nivel internacional (Cepal 2013: 70).

embajador conoce con precisión cuales son ‘sus’ corporaciones, es decir las corporaciones cuyos intereses debe representar. Las conoce y no duda en proteger sus intereses (...) estas corporaciones son multacionales porque tienen presencia en muchos países y no porque su propiedad esté dividida entre un número de países tan grande que las lleva a perder su origen nacional.

Más allá que la empresa tenga inversiones en varias naciones, la misma siempre está identificada con un país particular, motivo por el cual, es común hablar de la norteamericana *Chevron*, la canadiense *Barrick Gold*, la coreana *Samsung* o la francesa *Total*, para dar solo algunos ejemplos. En estrecha vinculación a la idea de la francesa Létourneau citada anteriormente, destacamos:

Los dos protagonistas andan juntos: las corporaciones estratégicas nacen y se desarrollan dentro de los países cuyos estados nacionales sustentan esas redes complejas. En esos ambientes es que surgen los nuevos procesos de producción. Los gobiernos funcionan como pivotes político-estratégicos a partir de una visión de conjunto sobre los respectivos espacios societarios. Que nadie tenga duda: el gobierno de los EE.UU., por ejemplo, trabaja junto con las corporaciones que tienen origen en la matriz de los EE.UU. El gobierno realiza políticas activas para preservar la delantera tecnológica obtenida por las empresas y por el país. Eso es una misión nacional, lo que muestra que la idea del espacio nacional no ha desaparecido. El país es una plataforma de operaciones, a partir de las cuales las corporaciones decolan al mundo (...) la coreana *Samsung*, por ejemplo, una empresa comercial de arroz en 1938 es hoy una de las mayores industrias en las telecomunicaciones (Dreifuss 1998: 29).

Para entender la compleja interrelación de la actividad económica y la política en el ámbito internacional resulta necesario recurrir a abordajes multidisciplinarios. Justamente, los enfoques desde la EPI impugnaron lo que Susan Strange denominó como el “*mutual neglect*”, es decir el rechazo mutuo, existente hasta los años setenta, entre los académicos dedicados al estudio de la política internacional por un lado y a la economía internacional por el otro. De acuerdo a Robert Gilpin (1975: 43) la EPI puede definirse

como “la dinámica y recíproca interacción en las relaciones internacionales en la búsqueda de la riqueza y el poder”.

Como sostiene Cohen (2008), 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. Cuando refiere a la búsqueda del poder, tiene en mente el ámbito de la política: el rol del Estado y el manejo del conflicto, preocupaciones centrales de la ciencia política.

A diferencia de la perspectiva institucionalista liberal, Robert Gilpin sostuvo en sus primeras obras que es la política la que determina el marco de la actividad económica. Si bien esta máxima fue matizada con el transcurrir de sus escritos (Gilpin 1987) no debe perderse de vista el debate con colegas más próximos al liberalismo internacional⁴ como Robert Keohane y Joseph Nye, quienes en 1972 publicaron “*Transnational Relations and World Politics*”. Para el neoliberalismo institucional las empresas multinacionales representan el claro ejemplo de la preeminencia de los *non-State actors* en las relaciones internacionales, los cuales aparecen como actores independientes del sistema interestatal. Al contrario, Gilpin ha sostenido, incluso a comienzos del siglo XXI en un contexto de pleno auge de la globalización, que no quedan dudas que en el sistema internacional ha habido importantes cambios, pero —para bien o para mal— todavía se está en presencia de un *State-dominated world* (Gilpin 2001). La emergencia de empresas con inversiones en terceros países debe enmarcarse en esa característica nodal del sistema internacional. La expansión de las empresas no está divorciada de la arena de la política mundial.

Desde esa perspectiva filosófica de ver la política y la sociedad, Gilpin se propuso estudiar la economía política de la IED. En realidad, la obra en cuestión tuvo como finalidad “... contrastar la literatura predominante sobre las empresas multinacionales, desafiando el énfasis de la ortodoxia liberal en la evolución autónoma de una creciente interdependencia en la economía mundial cuya mayor manifestación actual es la empresa multinacional”

⁴ Corriente teórica en las RR.II. conocida como ‘neoliberalismo institucional’ que sostiene cuatro afirmaciones que la diferencian de otros paradigmas, principalmente del realismo. 1) El énfasis en los actores no estatales; 2) el énfasis en las formas del poder más allá de las fuerzas militares y las amenazas; 3) el rol de la interdependencia en el marco de la anarquía del sistema internacional, y 4) la ponderación de la cooperación como un elemento tan importante como el conflicto en la política internacional (Milner 2009).

(Gilpin 1975: 4). Esta crítica parte de la visión que tiene Gilpin acerca de la relación economía y política, la cual puede definirse como mercantilista.

A pesar de que ya trascurrieron casi 40 años de la publicación de su famosa obra *U.S Power and Multinational Corporation: the Political Economy of Foreign Direct Investment* (Gilpin 1975), muchas de las premisas allí expuestas siguen teniendo vigencia. Lo que nos interesa resaltar es que más allá de las múltiples transformaciones que experimentó el sistema internacional desde entonces, y la economía capitalista en su conjunto, dicho andamiaje teórico sigue siendo útil para explicar la vinculación entre las empresas internacionalizadas y los estados donde el capital es originario, en relación principalmente a su política externa. Por este motivo, en el siglo XXI se puede transpolar la obra de Gilpin y hablar del “*Brazil power and multinational corporation*” (Actis 2013).

Para Gilpin, la emergencia de las empresas multinacionales viene a corroborar que “... las actividades económicas son fundamentales en la batalla por el poder entre las naciones” (Gilpin 1975: 38). A la hora de analizar el caso de Estados Unidos luego de la segunda posguerra, el autor americano arribó a la conclusión de que “... aunque los intereses de las empresas americanas y los objetivos de política exterior de los EE.UU. han entrado en algún tipo de conflicto, muchas veces han tendido a una complementariedad de intereses”. Justamente, resaltar la visión de *overlapping interests* entre el Estado emisor y las empresas resulta crucial para nuestro posterior desarrollo empírico.

II. Internacionalización de capitales y política exterior de Brasil (2003-2010): diversificación de los vínculos e intereses solapados

Uno de los principales rasgos distintivos de la PEB bajo la Presidencia del presidente Lula Da Silva fue la búsqueda de un mayor protagonismo —económico y político— en el escenario internacional (García 2013, Lechini y Giaccaglia 2010, Saraiva y Valençá 2011, Lessa 2010) a través de la puesta en marcha simultáneamente de “tres ejes autonómicos” (Actis 2014): unidad colectiva, *soft balancing* y diversificación de las relaciones exteriores.

Con respecto a este último punto, una de las implicancias de la nueva impronta que las administraciones ‘*petistas*’ le dieron a la política exterior

estuvo asociada al fortalecimiento de relaciones con el denominado “Sur”, es decir, con regiones del mundo periférico que no habían sido prioritarias en los gobiernos anteriores. Uno de los indicadores centrales de la política de diversificación está relacionado con la expansión de las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados). Entre 2003 y 2013 fueron creados 77 nuevos puestos en el exterior. Al inicio de la segunda década del siglo XXI, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil contaba con una red de 227 puestos. En este sentido, los datos nos indican que entre 2003 y 2013 se crearon 1/3 del total de los puestos diplomáticos con los que cuenta Brasil. A su vez, en diciembre de 2011 Brasil se convirtió en uno de los doce países del mundo que mantienen relaciones diplomáticas con todos los demás miembros de la ONU (Patriota 2013). El “reencuentro” con África (Amorim 2014) y el “descubrimiento” político de Medio Oriente (Amorim 2011), sumado a una intensificación de los vínculos con los países de América Central y el Caribe, son claros ejemplos de la fuerte política de diversificación de relaciones exteriores que se llevó adelante en los gobiernos de Lula Da Silva. En esas geografías se observa el mayor dinamismo relativo en materia de política exterior, lo que deja de manifiesto que la apuesta a las relaciones Sur-Sur ha sido un dato distintivo del relacionamiento externo de Brasil entre 2003 y 2010. La diversificación de las relaciones intentó poner en práctica el lema ‘democratizar la globalización’, lo cual implica que la acción externa no debe estar reducida a las grandes potencias. La gran apuesta diplomática a la diversificación conllevó la adopción del concepto de “autonomía por la diversificación” (Vigevani y Cepaluni 2007). En palabras del ex presidente:

Brasil no puede quedarse esperando que Cuba vaya a Brasil, que Guatemala vaya a Brasil, que Honduras vaya a Brasil. Es Brasil quien tiene que visitar esos países. A veces quedo contrariado porque llego a la mayoría de los países africanos, o llego a la mayoría de los de América Central y es la primera vez que un presidente de la República de Brasil visita esos países. ¿Por qué? Porque durante mucho tiempo predominó en Brasil la mentalidad de país colonizado, que no conseguía liberarse del llamado primer mundo⁵.

⁵ Entrevista colectiva concedida por el presidente de la República Lula Da Silva, en la residencia de la Embajada do Brasil en Cuba, 15/01/2008, La Habana.

La política de diversificación de relaciones que se llevó adelante por los gobiernos de Lula Da Silva no puede explicarse sin identificar otro de los grandes rasgos de la PEB entre 2003 y 2010 como ha sido la fuerte “diplomacia presidencial” (Soares de Lima y Duarte 2013). En otras palabras, la apuesta a nuevas relaciones diplomáticas tuvo al jefe de Estado como principal herramienta política⁶. En este sentido podemos afirmar que mientras el carisma de Lula representó el principal elemento de *soft power* a la hora de consolidar la estrategia de diversificación, como veremos a continuación, las inversiones de las empresas brasileñas muchas veces representaron el *hard power*.

Así, en la administración de Lula existió un convencimiento sobre la importancia que adquiría la política exterior para el proceso de internacionalización. En los mercados no tradicionales, a diferencia del caso de las grandes naciones occidentales, la intermediación política representa un elemento central a la hora de expandir los capitales. De acuerdo a Celso Amorim “... los empresarios brasileños ya saben cuál es el camino para llegar a la bolsa de Chicago. Ahora, para ir a la India o a Angola, ellos precisan que el gobierno les enseñe”⁷.

El propio Lula ha sido explícito a la hora de señalar su rol activo al momento de lograr que las empresas brasileñas concreten inversiones. En una entrevista declaró: “Pueden tener certezas de que no tengo ninguna timidez en conversar con otros presidentes, de intentar lograr que las empresas brasileñas ganen una porción de producción que ellos quieran otorgar a otras empresas”⁸.

En la percepción de gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT), el rol político del gobierno era acercar al empresariado brasileño a las compañías y los gobiernos extranjeros para que se concreten los negocios. En palabras del

⁶ Compartimos con Carlos Lessa que “Itamaraty siempre ha sido hermético, siempre ha rechazado las presiones de los empresarios y nunca ha querido convertirse en aliado de los empresarios. Lo que es nuevo en el pensamiento del PT es la idea de que el presidente de la República debe ser también un emisario de los grandes negocios”. Entrevista realizada por el autor al Profesor Antônio Carlos Lessa, el día 7/4/2014 en la ciudad de Rosario, Argentina.

⁷ Entrevista concedida por el ministro de relaciones exteriores de Brasil, Celso Amorim, a la Revista *Época*, 17/12/2006, p. 4, San Pablo.

⁸ Entrevista colectiva concedida por el presidente de la República Luiz Inácio Da Silva, después de la apertura de la Cúpula África-América del Sul (Afras), 30/11/ 2006, Abuja-Nigeria.

propio Lula: “No tiene sentido que un residente de la república viaje y no aproveche la oportunidad de llevar grupos empresarios para negociar con los empresarios y gobiernos de los países que el presidente está visitando⁹”. En ese marco, la participación de empresarios en los viajes presidenciales de Lula fue una constante a lo largo de sus ocho años de mandato con el objetivo de buscar oportunidades de inversiones.

Por su parte, así como para el gran empresariado la política exterior fue un elemento central para consolidar su proceso de internacionalización en mercados no tradicionales¹⁰, para la PEB las empresas claramente coadyuvaron para consolidar la estrategia de diversificación.

En este sentido, en una entrevista otorgada al diario *Valor Económico* en el año 2007, Celso Amorim sintetizó cómo la política exterior fue funcional a la profundización del proceso de internacionalización de capitales y cómo la expansión de las multinacionales brasileñas fortaleció, a su vez, a la política exterior. En su declaración queda clara la noción de intereses solapados:

La creciente presencia de empresas brasileñas en el exterior, que es de manera diversificada, fortalece las líneas generales de la política exterior. Veo inversiones en Noruega, Canadá, Dinamarca, Angola, Libia, mucho en América Latina. Esa variedad no existía. No digo que todo sea producto de la política exterior, otros actores operan en eso¹¹.

Asimismo, el propio Lula advirtió sobre la importancia que tiene una empresa brasileña en el extranjero tanto para fortalecer el espacio político como el potencial económico de Brasil en el exterior:

⁹ Discurso del presidente de la república Luiz Inácio Da Silva, en la ceremonia de inauguración de la exposición Paracas – Tesoros Inéditos de Perú Antiguo y otorgamiento de la Orden de Mérito Industrial, San Pablo, 18/09/2008.

¹⁰ De acuerdo a Roger Agnelli, presidente de la empresa Vale do Rio Doce: “... las visitas políticas del presidente abren puertas, trayendo a los empresarios, presentando el potencial de África a los empresarios brasileños (...) el presidente Lula ha hecho un trabajo maravilloso en esa dirección, él nos ayudó en Mozambique, en Angola, en Zambia, en todos los lugares, él nos presenta, facilita nuestra integración en los países. Las relaciones institucionales entre países es fundamental para que las empresas desarrollen negocios”. Entrevista realizada por el Blog del Planalto al presidente de la empresa Vale, el 7/7/2010 en Mozambique.

¹¹ Entrevista publicada por el diario *Valor Económico* el día 6/12/2007.

Al final de cuentas una empresa brasileña en el exterior es siempre una bandera brasileña en el exterior, abre un espacio político de negociación, abre un espacio económico de comercialización (...) muchas empresas finalmente se están uniendo al club de las grandes trasnacionales. Son compañías que invierten en los mercados de nuestros socios, complementan el trabajo que viene realizando nuestra diplomacia ayudando a fortalecer y profundizar, con hechos concretos nuestras relaciones¹².

Por último nos parece oportuno destacar las palabras del diplomático brasileño Everton Viera Vargas, actual Embajador de Brasil en Buenos Aires, quien manifestó:

La diplomacia de Lula fue muy vigorosa, tuvo osadía, visión estratégica, una visión de que el mundo estaba cambiando y en el cual Brasil se debía ubicar. Para ubicarse, Brasil necesitaba hacer uso de lo que teníamos internamente, de la fuerza institucional, de la fuerza económica, y ahí teníamos varias opciones, entre las cuales estaban las empresas multinacionales brasileñas. Este proceso de internacionalización de las empresas no es algo nuevo, existía previamente pero una de las grandes ventajas del gobierno de Lula fue adoptar una concepción orgánica para la internacionalización. Las empresas para competir afuera tenían que tener un apoyo del Estado, un apoyo financiero, un apoyo político¹³.

III. ¿Qué fue primero, el huevo o la gallina? Política exterior e internacionalización de capitales brasileños en el “sur global”

En el apartado anterior se intentó evidenciar cómo al interior del gobierno de Lula Da Silva, y también dentro del empresariado, existió la percepción de que había intereses solapados. Si bien en la práctica esta situa-

¹² Discurso del presidente da la República, Luiz Inácio Da Silva, en ocasión de la ceremonia de anuncio de inversiones de Embraer en Portugal, 26/7/2008, Lisboa.

¹³ Entrevista realizada por el autor al Embajador Everton Viera Vargas el día 15/9/2014 en la Embajada de Brasil en la Argentina, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

ción queda de manifiesto, también es posible identificar que en casos particulares fue el accionar externo del Estado el que facilitó la concreción de inversiones por parte de distintas empresas (Nicaragua, Cuba y Mozambique), y de manera contraria, en otros han sido los negocios que las empresas concretaron en distintos países lo que permitieron un acercamiento político-diplomático (Kazajistán, Omán, Singapur e Indonesia).

Nicaragua

El 10 de enero de 2007 el ex líder sandinista Daniel Ortega asumió la presidencia de Nicaragua. El cambio de gobierno en el país centroamericano ayudó a fortalecer los vínculos bilaterales con Brasil, dada la relación interpersonal existente entre Lula y Ortega¹⁴. Meses después (abril), el gobierno brasileño decidió enviar una misión empresarial a Managua junto con la visita del subsecretario general de América del Sur, el embajador Jorge d'Escagnolle Taunay, en la cual participaron funcionarios del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El propio presidente Ortega se reunió con la comitiva empresarial (Ferreira Da Silva 2008). En agosto de 2007, Lula viajó a Managua en su primera visita oficial a dicho país. En esa ocasión, ante las dificultades energéticas que aquejaban al país centroamericano “vendió” el modelo brasileño de energía hidroeléctrica. En el discurso emitido en ese contexto, el primer mandatario brasileño declaró: “En el mediano plazo Nicaragua deberá utilizar su potencial hídrico, hay una afirmación que quiero hacer, que el gobierno brasileño está dispuesto a discutir con Nicaragua financiamiento y participación de empresas para construir las hidroeléctricas que precisan ser construidas en Nicaragua¹⁵”.

Por otra parte, en un discurso ofrecido en el marco del seminario empresarial Brasil-Nicaragua afirmó:

Le dije al compañero Daniel que el gobierno brasileño, yo personalmente y mis ministros, asumimos el compromiso de conversar con los ministros de Nicaragua responsables de la cuestión energéti-

¹⁴ Lula viajó en 1980 a Nicaragua por la conmemoración del primer aniversario de la revolución sandinista. En dicha oportunidad conoció a Daniel Ortega.

¹⁵ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, en el encuentro con el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, 8/8/2007. Managua.

ca, lo que esté al alcance de Brasil lo haremos. Tenemos empresas altamente preparadas, con conocimiento tecnológico en la construcción de hidroeléctricas y estaremos dispuestos a ser socios para que Nicaragua resuelva definitivamente sus problemas energéticos¹⁶.

En julio de 2009, la Asamblea Nacional nicaragüense aprobó una ley que habilitaba la ejecución del proyecto 'Tumarín', la construcción de la mayor represa hidroeléctrica de Nicaragua. A los fines de concretar dicho proyecto, en marzo de 2010, se creó la firma Centrales Hidroeléctricas de Nicaragua, conformada por las brasileñas Electrobras y Queiroz Galvão. Para dicha obra, el BNDES se comprometió a financiar 342 millones de dólares (MREB 2011). No obstante, la misma sufrió múltiples obstáculos para su ejecución viéndose paralizada por más de tres años. Como en otras oportunidades fue necesaria la mediación política para destrabar la operación. Finalmente, las negociaciones entre el gobierno de Nicaragua y los empresarios brasileños se destrabaron a principios del 2014 producto de la intervención del presidente nicaragüense Daniel Ortega y la presidenta de Brasil Dilma Rousseff, según manifestó el ministro nicaragüense de Energía, Emilio Rappaccoli (Infobae 2014).

El ejemplo de Nicaragua muestra con claridad cómo las relaciones políticas posibilitan la concreción de importantes negocios. Si bien es necesario contar con empresas altamente competitivas como las que tiene Brasil en el sector de ingeniería y desarrollo eléctrico, la concreción de inversiones también son producto de un esfuerzo político paralelo. A su vez, no caben dudas que para la política exterior las empresas internacionalizadas muchas veces se convierten en el recurso de poder duro que permite darle contenido y sustancia a relaciones bilaterales particulares. Así, las inversiones se amalgaman con la política de diversificación de relaciones y con la diplomacia presidencial.

Cuba

Las relaciones bilaterales de Brasil y Cuba entre 2003 y 2013 muestran con claridad cómo la expansión de las empresas brasileñas se convirtió

¹⁶ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, en el cierre del seminario empresarial Brasil-Nicaragua, 8/8/2007, Managua.

en un objetivo de la política exterior, en el marco de la dimensión política-económica señalada. Al llegar al poder, tanto para el PT como para el propio Lula, Cuba representaba una relación especial, dada la afinidad ideológica histórica precedente. La profundización de las relaciones con la isla congeladas durante la década de los noventa, fue un aspecto prioritario para el nuevo gobierno. Cabe recordar que el propio Fidel Castro estuvo presente en la asunción de Lula en enero de 2003.

La intensificación y profundización de los vínculos de Brasilia con la Habana se dieron de forma simultánea al distanciamiento de México, aliado tradicional latinoamericano del país caribeño. En el marco de una política de alineamiento con los EE.UU., los gobiernos mexicanos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) alteraron la relación con Cuba lo que conllevó al enfriamiento de los lazos bilaterales (González González 2008). El “vacío” dejado por México¹⁷ comenzó a ser ocupado por Brasil, la otra potencia media latinoamericana.

El Presidente Lula visitó Cuba en tres oportunidades durante sus ocho años de mandato. Asimismo, Celso Amorim y Marco Aurelio García viajaron a la isla en múltiples oportunidades. Cuba, junto con Haití, fueron los dos principales países receptores de cooperación brasileña en toda América Latina (IPEA-ABC 2010). Como hemos resaltado, las relaciones políticas son, muchas veces, la llave para la profundización de los vínculos económicos, sobretodo en el marco de una economía planificada como la cubana no existe la posibilidad de concretar negocios privados sin la intermediación estatal.

En el primer viaje como presidente, Lula planteó que había “... invitado a los empresarios brasileños a visitar Cuba” y agregó: “el MDIC¹⁸ ya estuvo con varias empresas observando cuales son los sectores importantes donde puede haber inversiones brasileñas¹⁹”. En el segundo viaje en 2008, nuevamente Lula se refirió a la cuestión de las inversiones brasileñas: “...

¹⁷ Con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder producto de la victoria de Enrique Peña Nieto en 2012, la política hacia Cuba ha intentado retomar el histórico vínculo de aproximación. Los empresarios mexicanos advirtieron que tras los 12 años de presidencias “panistas” provocaron un deterioro en las relaciones económicas entre los dos países (La Jornada 2014).

¹⁸ En referencia al *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* (MDIC).

¹⁹ Discurso del Presidente de la República, Lula Da Silva, durante el encuentro empresarial Cuba-Brasil, 27/9/2003, La Habana.

creo que siempre es hora de invertir en Cuba (...) pienso que Brasil puede contribuir, puede contribuir con Petrobras en estudios en aguas profundas o en hacer una fábrica de lubricantes (...) Brasil puede hacer mucho en la agricultura, en especial en la producción de soja²⁰”.

En 2008, Petrobras abrió una oficina comercial en La Habana y volvió a realizar exploraciones luego de haber sondeado sin éxito un pozo en las aguas de Cuba entre 1998-2001. Posteriormente, en 2011, el propio Marco Aurelio García anunció que a pesar de la importante inversión realizada, este nuevo intento no había traído los resultados esperados (Globo.com 2011). En abril de ese mismo año, Celso Amorim viajó a Cuba con una comitiva empresarial y, en ese marco acordó que la empresa EMBRAPA realizará un proyecto para poder cultivar 40.000 hectáreas de soja en la isla. Según funcionarios cubanos, nunca había existido este tipo de cooperación extranjera en materia de agricultura (Cuba Encuentro 2008).

Por otra parte, en febrero de 2010 Lula realizó su último viaje como presidente a Cuba. En el mismo se terminaron de concretar los últimos detalles del financiamiento brasileño para la reconstrucción del puerto de Mariel para así transformarlo en el más importante de Cuba. La obra, que se extendió entre 2010 y 2014, contó con un financiamiento de 680 millones de dólares del BNDES y fue adjudicada a la empresa Odebrecht (MREB 2011). Dicha obra se transformó en uno de los principales proyectos productivos de Cuba. El presidente brasileño, en su discurso, volvió a poner el tema de las inversiones en el centro de la agenda bilateral: “... firmamos acuerdos importantes para la relación entre Brasil y Cuba, el caso de Petrobras, del puerto de Mariel, de producción de soja (...) Brasil trabaja con la firme convicción de ser el primer socio cubano en materia de inversiones²¹”.

El legado de Lula fue retomado por Dilma Rousseff quien realizó su primera visita a Cuba en 2012, la cual giró en torno a la obra del puerto de Mariel. El viaje coincidió con el desembolso del último tramo del financiamiento brasileño para la finalización del proyecto en cuestión. La importancia en términos políticos y económicos que representó la mega inversión brasileña fue resumida por un diplomático de ese país consultado

²⁰ Entrevista colectiva concedida por el presidente de la república, Lula Da Silva, en la residencia da la Embajada do Brasil en Cuba, 15/1/2008, La Habana.

²¹ Declaración concedida por el presidente de la república, Lula Da Silva, a periodistas cubanos en el aeropuerto de La Habana, 25/2/2010, La Habana.

por la cadena BBC: “Además de ayudar a Cuba en su misión de actualizar el socialismo y diversificar sus fuentes de ingresos, la ampliación del puerto abrirá oportunidades de negocios para empresas brasileñas interesadas en instalar o expandir sus alianzas en América Central” (BBC 2012).

Mozambique

En noviembre de 2003 el presidente Lula visitó Mozambique, siendo el segundo presidente brasileño en viajar del país africano en pocos años²². Como en muchos de los viajes internacionales del Presidente, se organizó un seminario de “comercio e inversiones” en el cual participaron empresas de ambos países. En esa oportunidad Lula, declaró “... necesitamos de proyectos de gran envergadura que sirvan de ancla en nuestro relacionamiento económico. Por eso he procurado apoyar los intereses de algunas empresas, sobre todo de Vale do Rio Doce (CVRD), en la explotación de carbón de Moatize²³”. En ese entonces, la empresa brasileña había decidido participar en la licitación para la explotación de una importante mina de carbón compitiendo con otras empresas extranjeras. En el marco de la visita, el gobierno brasileño se comprometió a impulsar diversos proyectos de cooperación.

Producto de filtraciones de distintos cables diplomáticos, quedó evidenciado cómo hacia julio de 2004, la embajadora brasileña en Maputo, Leda Lucia Camargo, estaba convencida que la decisión final en torno a la licitación involucraba otras cuestiones además de la propuesta empresarial. El telegrama advertía: “La CVRD no debe olvidar que tiene 3 empresas competidoras de peso y que la vencedora, ciertamente, será la empresa que esté más atenta a los intereses de Mozambique (...) el gobierno local desea ver vencedora a la compañía brasileña, ese sentimiento no se debe a una preferencia específica por Vale, sino por querer atender los intereses manifestados por el presidente Lula” (Estadão 2013).

²² Cabe recordar que Fernando Henrique Cardoso visitó Maputo en julio de 2000, en dicha ocasión el presidente brasileño anunció la condonación del 95 por ciento de la deuda bilateral contraída en 1978 bajo el gobierno de Ernesto Geisel.

²³ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, durante el cierre del encuentro empresarial, 16/10/2008, Maputo-Mozambique.

En agosto de 2004, el presidente de Mozambique, Joaquim Chissano, viajó a Brasil como retribución a la visita de Lula. Nuevamente, el propio presidente brasileño manifestó públicamente:

Estoy muy optimista, *torcendo* y haciendo lo que es posible para que nuestra Vale do Rio Doce pueda conseguir ser la ganadora de la licitación pública que disputa en Mozambique. Creo que los mozambiqueños no se arrepentirán si Vale consigue ganar esa licitación, porque además de explotar carbón, ella puede ayudar en otros proyectos porque es una empresa que tiene un sentido y una visión social muy grande²⁴.

Finalmente, en noviembre de ese año la empresa Vale ganó la licitación y se adjudicó la obra en cuestión por un monto superior a los mil millones de dólares. Un dato llamativo fue que la cancillería brasileña tomó como propia la victoria de Vale, dado que emitió un comunicado señalando “... que el gobierno tomó con satisfacción la elección de Vale” y confirmando que el mismo “... acompañó desde un inicio el proceso y apoyó la elaboración de proyectos sociales que Vale presentó en el contexto de la licitación” (Itamaraty 2004).

La importancia de la dimensión política en la asignación de Vale fue reconocida por la propia empresa, según Ricardo Saad, director de proyectos para África, Asia y Australia: “Vale presentó un proyecto que tuvo apoyo del gobierno brasileño (...) claramente el apoyo y la presencia del gobierno fueron un diferencial para nosotros” (Estadão 2013). Uno de los aspectos clave para la victoria de Vale estuvo vinculado a la inclusión, por parte del gobierno, de dicho actor privado como un agente de la cooperación brasileña al desarrollo. En 2005, Celso Amorim viajó a Mozambique y, como corolario del su viaje, se emitió un comunicado conjunto en donde 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 (Itamaraty 2005).

La inversión de la minera Vale posibilitó que otras dos empresas brasileñas, Odebrecht y Camargo Correa, formen parte del negocio. Todas ellas,

²⁴ Declaración a la prensa del presidente de la república, Lula Da Silva, en la ceremonia de firmas de actos por ocasión de la visita oficial del presidente de Mozambique, Joaquim Chissano, 31/08/2004, Brasilia.

conformaron el ‘Consorcio Moatize’ destinado a la explotación de la mina que lleva el mismo nombre, el cual contempló la construcción de rutas y la ampliación del *Port da Beira*. Después de años de obras, en 2011, se pusieron en funcionamiento las instalaciones de la mina. Esta última, que demandó una inversión de 1.600 millones de dólares, tiene una capacidad de producción de 11 millones de toneladas de carbón metalúrgico por año.

Producto de ello, la empresa Camargo Correa decidió instalarse en Mozambique en 2006 dada la participación en la obra mencionada. En marzo de 2008, la empresa consiguió la adjudicación para la construcción del proyecto hidroeléctrico “*Phanda-Ankuá*”. Ese mismo año, el presidente Lula volvió a visitar Maputo y ponderó la inversión de la empresa: “La participación de Camargo Correa en un proyecto hidroeléctrico coloca al empresariado brasileño al frente de la generación de energía de África austral²⁵”. Esta sincronización entre concreción de un emprendimiento privado y visita oficial se volvió a repetir en 2010. A meses de dejar la presidencia, Lula viajó por tercera vez a Mozambique y anunció el otorgamiento de un crédito del BNDES por 80 millones de dólares para la construcción del aeropuerto de Nacala, obra a cargo de Odebrecht. De manera discursiva, Lula destacó a esta inversión como un nuevo hito en las relaciones bilaterales:

Hoy tengo la gran satisfacción de poder comunicar a mi amigo presidente Guebuza que el directorio del BNDES acaba de aprobar un financiamiento para la exportación de bienes y servicios por 80 millones de dólares destinados a la construcción del aeropuerto de Nacala, ese proyecto da inicio así a una nueva etapa de las relaciones Brasil-Mozambique²⁶.

Es menester volver a señalar que la evidencia presentada no solo muestra la intermediación del gobierno, y principalmente del propio Lula, con el fin de favorecer al capital brasileño, sino que, además, da cuenta de cómo el presidente capitalizó políticamente la presencia de las empresas para fortalecer y solidificar los nuevos vínculos que se construyeron en el marco de la

²⁵ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, durante el cierre del encuentro empresarial, 16/10/2008, Maputo-Mozambique.

²⁶ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, durante cena ofrecida por el presidente de Mozambique, Armando Guebuza, 9/11/2010.

estrategia de diversificación. De acuerdo al presidente del BNDES, Luciano Coutinho: “La actuación de Odebrecht no solo colabora para el desarrollo económico de Brasil y Mozambique, sino también para estrechamiento de las relaciones políticas” (Odebrecht 2011).

Omán y Kazajistán

Las relaciones bilaterales de Brasil con dos pequeños países como Omán y Kazajistán muestran cómo algunos vínculos han estado mediatisados por los intereses de empresas brasileñas, principalmente la compañía Vale. En 2005, el ministro Amorim realizó su primera visita al mundo árabe y, entre otros países, visitó el Sultanato de Omán con el objetivo de profundizar e intensificar los vínculos con los países del oriente medio. En 2007, la empresa Vale comenzó una importante inversión con el objetivo de operar dos usinas de ‘pelotización’ de mineral de hierro y un puerto para sacar la producción resultante (complejo industrial de *Porto de Sohar*). Esta gran inversión motivó que el gobierno brasileño decidiese abrir una embajada en la ciudad de Mascate. De acuerdo a Itamaraty “la apertura de la embajada de Brasil en Mascate, en abril de 2008, tuvo en cuenta las inversiones de la empresa Vale do Rio Doce” (MREB 2011). En el año 2013, el vicepresidente de Rousseff, Michel Temer, realizó una visita oficial para celebrar “los primeros instrumentos jurídicos entre Brasil y Omán después del establecimiento de relaciones diplomáticas” (Portal Planalto 2013). A su vez, Temer participó de un encuentro entre empresarios de Brasil y Omán, y resaltó:

... vine acompañado de una gran comitiva empresarial exclusivamente para visitar el Sultanato de Omán. Tenemos una gran empresa y un gran emprendimiento aquí en Omán, la empresa Vale, que estableció una asociación con el gobierno²⁷. Acabo de realizar una visita a lo que hace esa empresa y quedamos entusiasmados con el gran emprendimiento brasileño en Omán (...) a partir de esa experiencia el objetivo es pro-

²⁷ En 2010, Vale le vendió el 35% de las acciones de su subsidiaria en Omán (*Vale Oman Pelletizing Company*) a Oman Oil Company S.A.O.C, empresa estatal del sultánato. Esta operación creó un vínculo muy fuerte entre la empresa brasileña y el gobierno de Omán.

fundizar las relaciones comerciales y de inversiones, por tal razón anuncié la presencia de 15 grandes empresas brasileñas que ayer tuvieron varias reuniones con el gobierno y con los empresarios locales²⁸.

Por su parte, el caso de Kazajistán muestra, una vez más, la simbiosis entre la dimensión político-económica de la PEB y el proceso de internacionalización de capitales. En el año 2005 el gobierno brasileño envió una delegación empresarial al país asiático para un encuentro de negocios en la ciudad de Almaty (Funag 2007). En el marco de la estrategia de diversificación de las relaciones exteriores, en 2006, Brasil abrió su embajada en la ciudad de Astana. En abril del 2007, la viceministra de Industria y Comercio de Kazajistán, Zhanar Aitzhanova, arribó a Brasil para reunirse con funcionarios políticos y agentes del sector privado. En septiembre, fue el propio presidente de Kazajistán (Nursultan Nazarbayev) quien realizó una visita de Estado al país sudamericano. De acuerdo a Itamaraty “era la primera visita de un jefe de Estado de Asia Central a América Latina” (Mello Barreto 2012: 441). Ese mismo año, la empresa Vale compró el 85 por ciento de un proyecto de cobre —denominado *Vostok*— perteneciente a la empresa inglesa *Scarborough*. El gobierno de Kazajistán realizó todas las autorizaciones necesarias para la transferencia de los activos (Bloomberg 2007) y así, la empresa brasileña se quedó con una de las mayores reservas de cobre de la región. La compra representó un claro ejemplo de las transformaciones del sistema global de IED en la primera década del siglo XXI donde una empresa de un país desarrollado, en este caso del Reino Unido, se desprendió de activos que fueron comprados por una empresa del mundo en desarrollo.

En 2009, Lula viajó a Kazajistán acompañado de una delegación empresarial integrada por representantes de sectores de la construcción civil, minería, alimentación, aviación civil y bancario (Mello Barreto 2012). En un discurso durante el almuerzo ofrecido por el presidente anfitrión, Lula volvió a vincular las inversiones brasileñas con cuestiones políticas:

... confío que con mi visita nuevas oportunidades se abrirán para Embraer²⁹ al comprobar la competitividad de sus aviones en Asia

²⁸ Discurso del vicepresidente de Brasil, Michel Temer, durante los encuentros con empresarios, 2/4/2013, Mascate.

²⁹ En 2011, la empresa Air Astana concretó la compra de aviones Embraer.

Central. La apertura de un escritorio de Vale en Almaty ayudará a Kazajistán a realizar su vasto potencial minero (...) queremos construir una agenda que contribuya a reducir las asimetrías de poder y democratizar las instancias decisorias internacionales. Compartimos la idea de un mundo multipolar, continuamos la defensa de la ampliación del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Agradezco el valioso apoyo de Kazajistán en esta pelea³⁰.

Como venimos señalando, la presencia de grandes empresas posibilitó el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en su conjunto y generó un efecto “multiplicador”. Esta situación fue reconocida por el propio Itamaraty: “Las grandes empresas brasileñas como Vale, Petrobras, Embraer, Sadia/Perdigão³¹ articulan importantes cadenas de intereses en los países de la región asiática. Son iniciativas con efectos multiplicadores que dan espacio para nuevas aperturas a otros actores brasileños en la región” (MREB 2011). Por ejemplo, la visita de Lula, además de contar con la presencia de los empresarios, también incluyó una misión conjunta de la empresa brasileña de investigación agropecuaria (EMBRAPA) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), siendo la primera misión de cooperación técnica en la región de Asia Central (ABC 2009).

República de Singapur e Indonesia

La República de Singapur se convirtió en uno de los principales países receptores de inversiones brasileñas en todo el sudeste asiático. A partir del siglo XXI, muchas empresas brasileñas se instalaron en Singapur no sólo para abastecer el mercado interno, sino también como plataforma de exportación para conquistar el mercado chino. En el año 2000, la empresa Embraer abrió una oficina comercial, un año más tarde, también Petrobras decidió tener un escritorio en Singapur y, tiempo después fue el turno de la empresa Vale —2007—. Para mitad de la década se concretaron tres importantes proyectos de inversión productiva: Perdigão en 2004, la empresa WEG en

³⁰ Discurso del presidente de república, Lula Da Silva, durante almuerzo ofrecido por el presidente de Kazajistán, Nursultan Nazarbayev, 17/06/2009, Astana.

³¹ En el año 2010 estas dos empresas se fusionaron y crearon Brazil Food.

2005 y Embraer en 2007, esta última inauguró un centro de manutención para la flota de aviones. Dicha unidad productiva es complementaria a la inversión de la fábrica que la empresa de aviación hizo en China en el año 2003 (MREB 2011). El avance de los capitales brasileños, sumado a las importantes inversiones que empresas de Singapur tiene en Brasil³², se transformó en la piedra angular de la relación. Cabe destacar que el país asiático es un polo regional de negocios.

En el año 2008, el ministro Amorim realizó una visita a Singapur acompañado de una delegación empresarial y participó en un encuentro con agentes del mercado para fomentar el comercio y las inversiones recíprocas (Itamaraty 2008a). Meses más tarde, el primer ministro de Singapur, Lee Hsien Loong, arribó a Brasil y entre sus actividades visitó la *Federação das Indústrias do estado de São Paulo* (FIESP) en la ciudad de San Pablo. De acuerdo a Itamaraty, el encuentro del presidente Lula con Lee Hsien Loong “... permitió examinar los progresos alcanzados en las relaciones bilaterales, sobre todo en lo que atañe a comercio e inversiones bilaterales” (Itamaraty 2008b). En el marco de la visita Lula destacó:

La apertura en San Pablo de un escritorio de la agencia gubernamental de inversiones de Singapur confirma la apuesta de Singapur en el futuro de Brasil. Empresas brasileñas están abriendo escritorios y subsidiarias en Singapur (...) Embraer, por ejemplo, instaló un centro de entrenamiento y manutención. Estas iniciativas contribuyen para realizar el potencial de dos economías diversificadas y abiertas a las oportunidades de la globalización³³.

La profundización de los lazos en materia económica provocó, sin lugar a dudas una mayor interdependencia política. En 2013, una vez finalizado el mandato de Lula Da Silva, los dos países firmaron un memorando de entendimiento que estableció un mecanismo de consulta política en el marco de la apertura de la embajada de Singapur en Brasil, la única en toda América Latina (Itamaraty 2013).

³² Los capitales de Singapur están presentes en Brasil desde fines de los años noventa, principalmente con inversiones en las refinerías de petróleo. Por ejemplo, la empresa Keppel Fels tiene una sociedad con Petrobras.

³³ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, durante almuerzo en homenaje al primer ministro de la República de Singapur, 25/11/2008, Brasilia.

Por su parte, la adquisición de la canadiense INCO en manos de la empresa Vale alteró el vínculo bilateral entre Brasil e Indonesia. Con dicha operación, Vale se hizo cargo de una subsidiaria en la región de *Soroawako*, la cual incluyó una mina de níquel y una usina de procesamiento. El caso de Indonesia evidencia con claridad cómo la presencia de importantes inversiones genera incentivos para afianzar las relaciones bilaterales. La propia diplomacia brasileña reconoce este hecho: “... la mayor inversión brasileña en el Sudeste Asiático (Vale) motivó el establecimiento de una asociación estratégica en 2008” (MREB 2011). Justamente, en 2008 se produjeron las visitas de los primeros mandatarios a los respectivos países. Cabe recordar que Brasil e Indonesia forman parte del G-20, grupo que fue el principal foro de gobernanza para buscar soluciones a la crisis financiera y económica iniciada en 2008. En junio, en Yakarta, durante el Encuentro Empresarial Brasil-Indonesia, Lula sostuvo:

Hoy se abren grandes posibilidades de negocios, hay espacio para concretar las inversiones de parte a parte, por eso tenemos que estimular el conocimiento mutuo, las misiones comerciales y las ruedas de negocios. Sé que la compañía Vale do Rio Doce es una de las principales productoras de níquel de Indonesia y que la empresa Riau Pulp invirtió en la producción de celulosa en Brasil. Esto demuestra que el camino ya fue destrabado y que nuevas asociaciones son posibles³⁴.

Por su parte, la visita del presidente Yudhoyono en noviembre del 2008 coincidió con la primera reunión del G-20 en Washington convocada por la magnitud de la crisis internacional. Tres días después de la reunión multilateral en los Estados Unidos, el presidente de Indonesia arribó a Brasil. En el comunicado de Itamaraty se volvió a ponderar la inversión de Vale y se destacó que Brasil e Indonesia tienen “una estrategia común de fortalecimiento del diálogo Sur-Sur que refleja la convergencia entre nuestros países” (Itamaraty 2008c). La importancia de las inversiones brasileñas fue nuevamente señalada por Lula en un discurso ofrecido al presidente visitante³⁵ como un aspecto central de la “agenda positiva” que mantienen los dos países.

³⁴ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, durante el cierre de la ceremonia del Encuentro empresarial Brasil-Indonesia, 12/07/2008, Yakarta.

³⁵ Discurso del presidente de la república, Lula Da Silva, durante almuerzo en homenaje al presidente de Indonesia, Susilo Yudhoyono, 17/11/2008, Brasilia.

Conclusiones

Entre los años 2003 y 2010, la política exterior de Brasil no solo reaccionó ante la profundización y consolidación de la IED brasileña en el exterior como instrumento para satisfacer los intereses empresariales. Como se intentó evidenciar, de manera paralela, la presencia diversificada de las empresas brasileñas representó un recurso de poder duro que le permitió a Brasil dotar a su inserción internacional de una mayor densidad política a nivel a global. Los intereses solapados entre el empresariado y la estrategia internacional de Brasil explican el porqué de la conformación temporal de un “condominio” entre dichos actores del mercado con los gobiernos de Lula Da Silva. Para cada uno de ellos, el “otro” contribuyó a la consecución de sus intereses.

La estrategia de diversificación de las relaciones exteriores, implementada desde el 2003 y visible en los casos de África, Asia y América Central, creó un escenario propicio —en un contexto económico nacional e internacional particular— para que los empresarios concretaran inversiones de gran magnitud. Como demostramos en los distintos casos puntualizados, una mayor presencia político-diplomática de Brasil (presidencial e institucional) en lugares del mundo poco explorados por las administraciones predecesoras fue funcional a los intereses del capital internacionalizado (como ocurrió en Nicaragua, Cuba, Mozambique). Asimismo, las inversiones llevadas adelante por las empresas brasileñas generaron, en variadas ocasiones, intereses mutuos entre el Estado emisor y el receptor lo que facilitó la profundización de ciertos vínculos políticos no tradicionales para la PEB (siendo los más significativos los casos de Indonesia, Singapur, Kazajistán, Omán). En todas las relaciones bilaterales analizadas, las inversiones —como recurso de poder— fueron piedras angulares sobre las cuales la diplomacia brasileña sustentó muchos de sus “nuevos” vínculos. A diferencia de otros intentos históricos de diversificación por parte de Brasil, dicha estrategia contó con una sustancia material que acompañó la voluntad política del gobierno. Como puntualizamos, entre los años 2003 y 2010, a la pretensión —objetivo económico— de ser un *global trader* se adjuntó la intención de ser un *global player* (objetivo político-económico).

Por tal motivo, *el dilema del huevo o la gallina* en relación a nuestro fenómeno de estudio, o dicho de otra forma, qué fue primero, ¿la presencia política/diplomática de Brasil o las inversiones del empresariado brasileño?, tiene respuesta si se analizan pormenorizadamente casos particulares. Sin

embargo, el caso brasileño de la primera década del siglo XXI enseña que más allá de cómo dicha relación se da en los hechos, resulta difícil encontrar, en la globalización imperante, un modelo nacional exitoso en donde no exista una articulación entre el Estado y su sector productivo con el fin de alcanzar una robusta inserción internacional y así obtener mayores cuotas de poder económico y político. La dificultad no solamente está en conseguir dicho condominio sino prolongarlo y sostenerlo en el tiempo. Esta última cuestión sigue siendo una deuda pendiente para Brasil, la realidad del primer quinquenio de la segunda década del siglo XXI así lo indica.

Bibliografía

- Actis, Esteban** (2014) “Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013)”, *Revista Conjuntura Global*, Vol. 3, Nº 1, Universidade Federal do Paraná.
- Actis, Esteban** (2013) “Brazil Power and Multinational Corporation: Brazilian Multinational Corporations, Foreign Policy and the International Insertion of Brazil. An Analysis Based on the Contributions of Robert Gilpin”, *Revista JANUS.NET*, e-journal of International Relations, Vol. 4, Nº 1, Universidad Autónoma de Lisboa.
- Amorim, Celso** (2011) “Brazil and the Middle East: Reflections on Lula’s South-South Cooperation”, en *The Cairo Review of Global Affairs*, Nº 2, Cairo, The American University in Cairo
- Amorim, Celso** (2014) *Breves narrativas diplomáticas*, Buenos Aires, Taeda.
- Ban, Cornel** (2013) “Brazil’s Liberal Neo-developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy?”, en *Review of International Political Economy*, Vol. 20, Nº 2, Londres, Routledge.
- Bresser-Pereira, Luiz C.** (2010) *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- CEPAL** (2013) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie anual.
- Cervo, Amado** (2010) *A internacionalização da economia brasileira*, O Libro na RUA (Nº 20), Brasilia, Fundação Alexandre Gusmão.
- Cohen, Benjamin** (2008) *International Political Economy: An Intellectual history*. Princeton, Princeton University Press.
- Dreifuss, Rene** (1998) “Corporações estratégicas e estados nacionais: os protagonistas do grande jogo” en Benjamin, C. et al. (eds). *Visões da Crise*, Rio de Janeiro, Contraponto.

- Dunning, John (1981) *International Production and the Multinational Enterprise*. London, Allen & Unwin.
- Ferreira Da Silva, Cláudio (2008) “Promoção Comercial: Operações de Empresas brasileiras na América Central e Caribe”, en *Hegemonia*, N° 3, Brasilia, Centro Universitário Unieuro.
- Flynn, Matthew (2007) “Between Subimperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital”, en *Latin American Perspective*, Vol. 34, N° 6.
- FUNAG (2007) *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003–2006)*. Fundação Alexandre De Gusmão, Brasília, Ministério Das Relações Exteriores.
- Garcia, Ana (2011) “Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula”, Encontro Nacional ABRI, Assosciação Brasileira de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas.
- García, Marco Aurelio (2013) “Dez anos de política externa” en Sader, E. (ed.), *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, San Pablo, Flacso.
- Gilpin, Robert (1975) *U.S. Power and the Multinational Corporation. The Political Economy of FDI*, Nueva York, Basic Books.
- Gilpin, Robert (1987) *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, GEL.
- Gilpin, Robert (2001) *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press.
- González González, Guadalupe (2008) “Méjico en América Latina. El difícil juego del equilibrista”, en Lagos, R (ed.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa.
- IPEA-ABC (2010) *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira de Cooperação (ABC).
- Itamaraty (2004) “Vitória da CVRD em processo de seleção internacional para exploração do complexo carbonífero de Moatize, Moçambique”, 12 de noviembre, Nota de prensa N° 525. Recuperado de www.itamaraty.gov.br.
- Itamaraty (2005) “Visita do Ministro Celso Amorim a Moçambique – Comunicado Conjunto”, 11 de marzo, Nota de prensa N° 120. Recuperado de www.itamaraty.gov.br.
- Itamaraty (2008a) “Visita do Ministro Celso Amorim ao Vietnã e a Cingapura”, 2 de febrero, Nota de prensa N° 82. Recuperado de www.itamaraty.gov.br.
- Itamaraty (2008b) “Visita ao Brasil do Primeiro-Ministro da República de Cingapura, Lee Hsien Loong”, 24 de noviembre, Nota N° 665. Recuperado de www.itamaraty.gov.br.
- Itamaraty (2008c) “President of the Republic of Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, to visit Brazil”, 17 de noviembre, Nota N° 646. Recuperado de www.itamaraty.gov.br.

- Itamaraty (2013)** “Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros e Ministro da Justiça de Cingapura, K Shanmugam – São Paulo e Brasília, 3 a 6 de abril de 2013”, 3 de abril, Nota Nº 104. Recuperado de www.itamaraty.gov.br.
- Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (2010)** “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula. ¿Líder regional o jugador global?”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 41, Nº 163, Ciudad de México, UNAM.
- Lessa, Antônio Carlos (2010)** “Brazil’s Strategic Partnerships: an Assessment of the Lula Era (2003-2010)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 (número especial).
- Létourneau, Joyce (1997)** “Mundialización e identidades históricas de las regiones”, en *Revista Ciclos*, Vol. 7, Nº 12, Buenos Aires, FCE-UBA.
- Mathews, John (2006)** “Catch-up Strategies and the Latecomer Effect in Industrial Development”, en *New Political Economy*, Vol. 11, Nº 3, Londres, Taylor and Francis.
- Mello Barreto, Fernando (2012)** *A Política Externa após a Redemocratização: 1985-2002*. Tomo I, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- Milner, Helen (2009)** “Power, Interdependence and Nonstate Actors in World Politics: Research Frontiers” en Milner, H y Moravcsik, A (eds.), *Power, Interdependence and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Motta Veiga, Pedro y Rios, Sandra (2010)** “Acordos, regras e iniciativas internacionais aplicáveis a IDEs: mapeamento, evolução e implicações”, en *Breves CINDES*, Nº 62, Rio de Janeiro, CINDES.
- MREB (2011)** “Balanço de Política Externa 2003/2010, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil”. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/66868044/BALANCO-POLITICA-EXTERNA#scribd>.
- Odebrecht (2011)** “Um acordo para benefício de Moçambique. Informativo da Construtora Norberto Odebrecht”, Nº 257. Recuperado de www.odebrechtnoticias.com.br/ON3/edicoes/257/pdf/ON257port5.pdf.
- Oehler-Şincai, Lulia (2011)** “Brief Reflections on the Development of the FDI Theory”, en *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 18, Nº 11, Bucarest, AGER.
- Patriota, Antonio (2013)** “Diplomacia e democratização”, en *Revista Política Externa*, Vol. 22, Nº 2.
- Portal Planalto (2013)** “Brasil e Omã assinam primeiros acordos bilaterais. Palacio do Planalto, Presidência da República”, 1 de abril. Recuperado de www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2013/04/vice-presidente-michel-temer-visita-oficial-a-oma.
- Rugman, Alan (1981)** *Inside the Multinationals: the Economics of Internal Markets*. Nueva York, Columbia University Press.

- Saraiva, Miriam y Valen  a, Marcelo (2011)** “Brasil: potencia regional con intereses globales”, en *Revista Diálogo Político*, Año 28, Nº 4, Buenos Aires, KAS.
- Sennes, Ricardo y Mendes, Ricardo (2009)** “Public Policies and Brazilian Multinationals: The Rise of Brazilian Multinationals” en Ramsey, J y Almeida, A. (eds.) *Making the Leap from Regional Heavyweights to True Multinationals*, R  o de Janeiro, Elsevier.
- Soares De Lima, Maria y Duarte, Rubens (2013)** “Diplomacia presidencial e politiza  o da política externa: Uma compara  o dos governos FHC e Lula”. *Observador On-Line*, OPSA, Vol. 8, Nº 9.
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel (2007)** “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversifica  o”, en *Contexto Internacional*, Vol. 29, Nº 2, R  o de Janeiro, PUC.
- Well, Louis (1983)** *Third World Multinationals*, Cambridge-Massachussets, MIT Press.

Artículos periodísticos

- ABC (2009)** “ABC e Embrapa realizam primeira missão de coopera  o na   sia Central”, 19 de junio. Noticias de la Agencia Brasileña de Cooperación, Recuperado de www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/120.
- Cuba Encuentro (2008)** “El gobierno abre la puerta de la inversión extranjera en la agricultura a una empresa de Brasil”, 25 de mayo. Recuperado de www.cubaencuentro.com/cuba/noticias/el-gobierno-abre-la-puerta-de-la-inversion-extranjera-en-la-agricultura-a-una-empresa-de-brasil-88298.
- BBC (2012)** “Símbolo do declínio cubano, porto revive com investimento brasileiro”, 31 de diciembre, Recuperado de www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/01/120131_cuba_porto_jf_is.shtml.
- Bloomberg (2007)** “Vale to Get 85% of Scarborough Kazakh Copper Project”, 8 de abril. Recuperado de www.bloomberg.com/news/2007-05-08/vale-to-get-85-of-scarborough-kazakh-copper-project-update2-.html.
- Estadão (2013)** “Embaixadora tentou favorecer filha de político que decidiria sobre a Vale”, 31 de octubre. Recuperado de www.estadao.com.br/noticias/cidades,embaixadora-tentou-favorecer-filha-de-politico-que-decidiria-sobre-a-vale,1091741,0.htm.
- Globo.com (2011)** “Marco Aur  lio Garcia visita Cuba”, 9 de marzo. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/03/marco-aurelio-garcia-visita-cuba.html>.
- Infobae (2014)** “Brasil construir   la mayor central hidroeléctrica de Nicaragua”, 31 de marzo. Recuperado de www.infobae.com/2014/03/31/1553959-brasil-construir  -la-mayor-central-hidroelectrica-nicaragua.

La jornada (2014) “Empresarios mexicanos visitarán Cuba: el titular de Economía encabezará la delegación”, 2 de febrero. Recuperado de www.jornada.unam.mx/2014/02/02/economia/024n1eco.

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad analizar la relación entre política exterior e internacionalización de capitales en Brasil bajo los gobiernos de Luiz Inácio “Lula” Da Silva (2003-2010) a partir de intentar dilucidar cómo se ha dado en la práctica dicha relación. Si bien es cierto que existió un solapamiento de intereses entre las em-

presas brasileñas que realizaron inversiones en el exterior con la estrategia de inserción internacional de Brasil, el análisis de una serie de vínculos bilaterales de Brasil permite dilucidar y clarificar que generalmente una de las variables antecede y termina siendo funcional para los intereses de la otra.

Palabras clave

internacionalización de capitales - política exterior - Brasil – Lula - solapamiento de intereses

Abstract

This article aims to analyze the relationship between foreign policy and internationalization of capital in Brazil under the Governments of “Lula” Da Silva (2003-2010). One of the central concerns of the paper is to explicate how it has developed this relationship in specific cases. While it is true that there was

an overlap of interests among Brazilian companies that made investments abroad with the interest of Brazil’s foreign policy, the analysis of a series of bilateral relations of Brazil allows us to clarify that usually one of the variables come first and being functional for the interests of the other.

Keywords

internationalization of capitals - Foreign Policy - Brazil – Lula - overlapping interests