

Dilemas y contradicciones de la política sudamericana de Brasil bajo los gobiernos de «Lula» da Silva (2003-2010)*

Dilemmas and contradictions of Brazilian South American policy under «Lula» da Silva administrations (2003-2010)



Esteban Actis**

Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las respuestas de la política exterior brasileña, durante la administración del Presidente «Lula» da Silva (2003-2010), a la interacción de dos nuevos condicionantes en el marco de la política sudamericana. Una visión política particular sobre la integración regional y la expansión de las multinacionales brasileñas en el vecindario constriñeron las opciones externas de Brasil. El electo gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), en su intento por avanzar en la integración regional, trató de compatibilizar ambos objetivos. No obstante, la aparición de ciertas controversias entre gobiernos extranjeros con el capital brasileño evidenció el carácter dilemático y contradictorio.

* El presente trabajo forma parte de la tesis doctoral del autor 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 para la relación bilateral con la Argentina».

** Doctor en Relaciones Internacionales, profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Becario postdoctoral del CONICET. e.actis@conicet.gov.ar. Recibido el 30 de abril de 2015. Aceptado el 31 de mayo de 2016.

PALABRAS CLAVE: Brasil – desarrollo – solidaridad regional – internacionalización de capitales – contradicción.

Abstract:

The aim of the paper is to analyze the responses of Brazilian foreign policy during the administration of the President «Lula» da Silva (2003-2010) to the interaction of two new conditions in the framework of the South American policy. A particular political view on the regional integration and the expansion of the Brazilian multinationals in the neighborhood conditioned the Brazilian external options. The elected Government of the Workers Party (PT) in their attempt to advance regional integration, tried to reconcile both objectives. However, the emergence of certain disputes between foreign governments against Brazilian companies showed the character problematic and contradictory of the situation.

KEYWORDS: Brazil – regional solidarity – development – internationalization of capital – contradiction.

INTRODUCCIÓN

La literatura especializada sobre política exterior brasileña (PEB) coincide en señalar que la búsqueda de la integración política y económica de América del Sur ha sido uno de los objetivos centrales de la acción externa de Brasil desde finales de los años ochenta a nuestros días (Hirst, 2006; Vigevani & Ramanzini Jr., 2008; Spektor, 2011; Sennes, 2010). Los cambios en el escenario internacional, una vez finalizada la Guerra Fría, provocaron una transformación profunda al interior de la PEB en relación a la actitud con sus vecinos. En ese marco, «América del Sur», en oposición a «América Latina», ocupó el espacio prioritario en el horizonte estratégico de Brasil. En otras palabras, el límite del contexto contiguo de Brasil se fijó en Venezuela y no en México.

Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI, la política sudamericana de Brasil se vio afectada por dos nuevos condicionantes domésticos: uno de índole político/ideacional y otro económico/material. El primero de ellos se relacionó con el cambio de gobierno, producto de la asunción, en enero del 2003, del líder del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio «Lula» da Silva, como Presidente de Brasil. El electo gobierno incorporó una nueva visión en relación al vínculo con la región, producto de un contexto regional específi-

co y de las cosmovisiones propias del nuevo partido de gobierno. La novedad, en materia política, fue la puesta en marcha de un nuevo enfoque denominado «solidaridad regional». Asimismo, en materia económica, se produjo la consolidación y profundización del proceso de internacionalización de capitales brasileños, principalmente a partir de la expansión global de un importante conjunto del empresariado nacional. Así, el avance de las firmas brasileñas representó, para la nueva administración, un ícono del «desarrollo»; este último aspecto ha significado un objetivo histórico de la PEB. En ese marco, América del Sur se convirtió en la principal región receptora de inversión externa brasileña (Cyrino y Tenure, 2010: 23).

En ese nuevo escenario, la política sudamericana del gobierno de Lula se vio afectada, dado que la interacción de los dos elementos señalados complejizó las opciones en materia diplomática. Para el nuevo gobierno, la intención de compatibilizar ambos objetivos (el de alcanzar simultáneamente la solidaridad con sus vecinos y el desarrollo nacional) estuvo atravesada por distintos acontecimientos que mostraron los límites de la estrategia de Brasilia.

Dicho esto, el presente trabajo tiene como primer objetivo identificar y analizar la *contradicción* que tuvo que enfrentar el gobierno del PT en el marco de su política

sudamericana. Asimismo, el segundo objetivo analiza las estrategias de acción aplicadas frente a dicha contradicción, a la que hemos conceptualizado como *capitalización de la contradicción y gestión de la contradicción*. Mientras que la primera estrategia será ejemplificada con el caso de Venezuela, los casos de Bolivia y Ecuador servirán para ilustrar cómo el gobierno de Lula intentó gestionar de diferentes maneras los dilemas suscitados por los nuevos condicionantes ya mencionados.

I. ENTRE EL DESARROLLO Y LA SOLIDARIDAD: UN NUEVO CONTEXTO REGIONAL

El inicio de la primera década del siglo XXI estuvo signado por muchos cambios en América del Sur. Varios países experimentaron fuertes crisis político/institucionales, producto del grave deterioro de las condiciones socioeconómicas que conllevó el denominado «giro a la izquierda» de muchos de los países de la región¹. La conso-

lidación de dichas experiencias dio lugar a la tesis de que América del Sur vivía una etapa *post-neoliberal* (Sader, 2009). Cabe destacar que la gran mayoría de los partidos políticos y movimientos sociales que formaron los nuevos gobiernos habían compartido la resistencia en la década anterior a las políticas neoliberales. La pertenencia y activa participación del PT en el Foro de São Paulo² fue un claro ejemplo de los lazos existente entre dichas fuerzas políticas. La estrecha relación del PT con el Foro fue visible en la figura de Valter Pomar. Entre 1997 y 2005, el dirigente *petista* ocupó la tercera vicepresidencia nacional del PT y entre 2005-2009 tuvo a su cargo la Secretaría de Relaciones Internacionales del partido. Paralelamente, en todo ese tiempo, ejerció el cargo de secretario ejecutivo del Foro. A su vez, es menester destacar la existencia de fuertes relaciones interpersonales entre muchos de los nuevos presidentes sudamericanos, producto de su pasada militancia política.

¹ Para nombrar algunos ejemplos: en 1998 triunfó en Venezuela el gobierno de Hugo Chávez; en 2002, Lula da Silva del Partido de los Trabajadores en Brasil; un año más tarde ganó las elecciones en Argentina Néstor Kirchner; luego Tabaré Vázquez, del Frente Amplio en Uruguay, en 2004; Evo Morales por el Movimiento al Socialismo en Bolivia, en 2005; Michelle Bachelet del Partido Socialista de

Chile, en 2006; Rafael Correa por Alianza PAIS en Ecuador, en 2006. Ese mismo año, Daniel Ortega por el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua; Fernando Lugo por la Alianza Patriótica para el Cambio (hoy Frente Guasú), en 2008, y José Mujica por el Frente Amplio en Uruguay, en 2010.

² El Foro de São Paulo es un foro de partidos y grupos de izquierda latinoamericanos, fundado por el Partido de los Trabajadores de Brasil en 1990.

De forma paralela, en ese nuevo contexto sudamericano se produce la consolidación del avance del capital brasileño en su entorno próximo. La experiencia neoliberal contribuyó a la mejora de la competitividad de un conjunto de empresas brasileñas surgidas en el modelo sustitutivo, en el marco de una coyuntura regional propicia para la internacionalización (López, 1999), proceso que se profundizó en la primera década del siglo XXI, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo (Actis, 2011). El avance del capital brasileño en la región representaba, a comienzos del nuevo siglo, un claro indicador de las asimetrías económicas entre el gigante sudamericano y sus vecinos.

No obstante, el particular escenario encontró en el poder a una coalición de gobierno con una clara ideología «progresista». Es indudable que el *ejercicio del poder económico* es mucho más fácil para gobiernos con una ideología liberal que para aquellos con una tradición social, sindical y progresista. El PT, al igual que las otras fuerzas de izquierda latinoamericana, había sido muy crítico del comportamiento del empresariado transnacional y de sus efectos. Por ejemplo, en los primeros encuentros del Foro Social Mundial (FSM), desarrollados en Porto Alegre en 2001 y 2002, existió un consenso sobre la «contradicción entre las exigencias del capita-

lismo transnacional y las formas democrático-territoriales de gobierno, por un lado, y un espíritu de hiper competición en el que el ganador se lleva todo, por el otro» (Gómez, 2004). Para la visión de la izquierda latinoamericana, en particular aquellas experiencias más críticas del concepto tradicional de desarrollo³, el avance del capital transnacionalizado representaba un obstáculo para una nueva visión del desarrollo.

Más allá de las distintas intenciones, uno de los aspectos que compartieron las experiencias de gobiernos progresistas en América Latina, inclusive la brasileña, fue el convencimiento de la necesidad de una mayor regulación de los mercados (Moreira, et al, 2009). Así pues, para las inversiones extranjeras, el nuevo contexto sudamericano representó una necesidad de adaptación al clima de la época, visiblemente distinto al predominante en los años noventa.

Por este motivo, la agenda planteada por el crecimiento de las inversiones brasileñas incorporó nuevos temas a la política sudame-

³ Por ejemplo, las ideas sobre el «buen vivir» (con fuerte arraigo en los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa) tienen la enorme ventaja de abandonar las ataduras al término «desarrollo» y se enfocan directamente en el bienestar de las personas y las comunidades. En ese marco, la empresa transnacional constituye una representación material y simbólica del «desarrollo occidental».

ricana. Dados los sectores prioritarios donde se dirigían las inversiones brasileñas (principalmente recursos naturales e infraestructura), dicha agenda fue de naturaleza particularmente compleja. En efecto, en ciertos casos, las inversiones brasileñas se localizaron en sectores sensibles como la energía o servicios básicos, donde el potencial de conflicto con gobiernos de inclinaciones proteccionistas fue significativo (Bouzas et al, 2008: 335).

Al interior del gobierno de Lula había conciencia de la complejidad que acarrea el proceso de internacionalización productiva para la política exterior, en particular para la política sudamericana. No se trataba solamente de defender los intereses de las empresas brasileñas; otros aspectos debían ser tomados en cuenta ante posibles escenarios de conflictividad. Según Celso Amorim:

Brasil está multinacionalizando su economía. No en el sentido que fue en el pasado, que era solo las multinacionales que entraban aquí. Brasil está teniendo intereses, porque sus compañías se están tornando multinacionales. Al multinacionalizarse, inevitablemente nosotros vamos a entrar en países con alguna inestabilidad [...] ¿Entonces cómo hacemos? Tenemos que prepararnos para el largo plazo, y ¿cómo nos preparamos? ¿Teniendo una política de amenazas; haciendo lo que fue hecho en la época de Mossadegh en Irán; o por el contrario, desarrollando acuerdos justos que sean percibidos

como acuerdos equitativos? No nos vamos a librar del problema, pero podemos evitar muchos de ellos si no defendemos solo los intereses empresariales y podemos ver los intereses nacionales e internacionales de Brasil y, sobre todo, ver a la integración de América del Sur de manera más amplia⁴.

La referencia de Amorim sobre una visión de integración «más amplia» hace alusión al rechazo de la tesis que percibe a la integración únicamente para la maximización de los intereses económicos brasileños. Como ya hemos puntualizado, para el gobierno del PT, la noción de integración tuvo además un carácter *político/estratégico*. El rol de *paymaster*, que debía cumplir Brasil para consolidar la integración sudamericana, se acentuaba aún más en el contexto del giro de muchos países hacia experiencias políticas de corte progresista.

Así, en la política sudamericana del gobierno de Lula, desde el inicio de su mandato, existió una tensión que se fue haciendo visible con el devenir de los años. Mientras que en el ámbito político el partido de gobierno compartía lazos de identidad con otras fuerzas y movimientos sociales de la región que alcanzaron el poder, los cuales estaban sustentados en las

⁴ Exposición del ministro Celso Amorim en audiencia pública de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado Federal, sobre el estado de las relaciones Brasil-Bolivia, 9/5/2006.

luchas y reivindicaciones comunes frente a un pasado neoliberal, en términos materiales la brecha entre Brasil y sus pares regionales era cada vez mayor, producto de la transformación del primero en un actor emisor de IED. En tanto el primer factor aglutinaba e integraba; el segundo tenía un fuerte potencial de fragmentación.

Al complejo contexto regional debe sumarse el nacional. En los primeros años de gobierno de la coalición liderada por el PT hubo un cambio en la visión dicotómica, históricamente sostenida por dicho partido, en lo referido a la relación entre el Estado y el mercado. Si en un pasado el lema fue *nacionalizar las empresas extranjeras y combatir al capital trasnacional*, en el presente –ahora como partido de gobierno– el objetivo era otorgar todo el *apoyo para expandir las empresas multinacionales brasileñas*. Por tal motivo, con el transcurrir de los años se fue conformando una alianza o *condominio* entre el gobierno y los grandes empresarios, la cual debió convivir con las posturas del partido de gobierno, en particular con el «PT de Base». De acuerdo al propio Lula, el «PT de Base», a diferencia del «PT de los dirigentes», continuó –al igual que en los años ochenta– rechazando la creación de todo tipo de alianzas y acuerdos⁵. De una lectu-

ra entre líneas de estas declaraciones, subyace la existencia de dos PT, uno con funciones de gobierno, más pragmático y «político», y otro, el de base, más «principista» e «ideológico».

Muchas veces esta situación particular de Brasil no fue comprendida por otras experiencias progresistas de la región, con enfoques más rupturistas con la economía de mercado. Celso Amorim (2014: 106) relata esa dificultad en la relación con Venezuela, a partir de una conversación que mantuvo con Alí Rodríguez (Canciller de Chávez) en diciembre de 2005:

Intenté explicar durante gran parte de la conversación con mi colega venezolano –un hombre de formación política sólida aunque ortodoxa, que salió de la guerrilla a la militancia partidaria– que Brasil era un país capitalista. No solo no podíamos ignorar las leyes del mercado, sino que teníamos que considerar en nuestras decisiones la opinión del sector empresarial, cuyo peso político reconocíamos. Mi colega pareció sorprenderse. No comprendía bien que un país gobernado por el Partido de los Trabajadores y por un líder de origen sindical, pudiera estar sujeto a esas ponderaciones.

Ante este escenario, indefectiblemente, la política sudamericana de Brasil entre 2003 y 2010 se volvió *dilemática y contradictoria*,

⁵ Fragmento de la entrevista concedida por el Presidente Lula da Silva a Emir Sader y Pablo Gentili, disponible en

el libro *Lula y Dilma*, coordinado por Emir Sader (2013). Flacso-Brasil, pp. 9-30.

en torno al tema de las inversiones brasileñas en sus vecinos países. El propio Valter Pomar (2011: 132-133) reconoció esta situación:

La política externa del gobierno de Lula es una política de un Estado periférico con un enorme potencial. Esta política externa puede tener dos dimensiones. Una dimensión es proteger los intereses nacionales del país. Esos, muchas veces, son los intereses de empresas capitalistas que actúan en el exterior y son intereses del Estado, en el sentido más amplio de la palabra. Es un Estado que tiene un potencial subimperialista que no debemos subestimar, enmascarar ni disfrazar. La otra dimensión de la política externa del gobierno de Lula es democrática y popular. Un Estado periférico bajo una hegemonía de izquierda, que busca construir un nuevo orden internacional y busca una integración continental con bases populares y democráticas. De esta naturaleza contradictoria de la política externa se desprende que los partidos de izquierda deben tener una doble actitud en relación a ella. Tienen que defenderla, en su conjunto, ante la derecha y, al mismo tiempo, deben tener una actitud de permanente vigilancia y presión para garantizar que predomine el eje democrático-popular [...] A veces eso significa defender los intereses populares versus los intereses capitalistas. Pero otras veces se trata también de defender los intereses del desarrollo del capitalismo en Brasil.

La tensión en la política sudamericana *petista*, en relación a la consolidación del proceso de inter-

nacionalización de capitales que describe Pomar, puede ser conceptualizada como el dilema entre el «desarrollo y la solidaridad». Por un lado, el objetivo arraigado en la PEB de convertirse en un instrumento para el desarrollo económico de Brasil (Hirst & Soares de Lima, 2002; Cervo, 2008), traducido –en palabras de Pomar– en servir a los «intereses de empresas capitalistas que actúan en el exterior y son intereses del Estado» y, por el otro, la emergencia de un nuevo objetivo en materia externa: cómo se impulsa y ayuda a consolidar una «integración continental con bases populares y democráticas», bajo el principio de «solidaridad regional».

La contradicción radica en que el apoyo político-estatal a grandes empresas capitalistas para que realicen inversiones en el exterior, está asociado a prácticas «imperialistas» y «capitalistas», ejecutadas tradicionalmente por los países desarrollados; prácticas alejadas de la idea de «solidaridad» o «hermandad». Además, muchas veces las prácticas empresariales son cuestionadas porque atentan contra el ideal democrático, dadas las injerencias de las empresas en el manejo de los asuntos públicos.

2. LA ESTRATEGIA DE «CAPITALIZAR» LA CONTRADICCIÓN

A pesar de la existencia de la contradicción en términos teóricos, al interior del gobierno de Lula existió una constante línea de acción, cuyo objetivo fue ponderar el fenómeno de las inversiones de empresas brasileñas en los países menos desarrollados de la región, como un factor que favorecía los intereses económicos brasileños al tiempo que brindaba «ayuda» para el desarrollo económico y social de los vecinos. En términos del diseño intra-gobierno, la estrategia fue funcional tanto para aquellos sectores de Itamaraty asociados a la corriente «progresista», sindicada al partido de gobierno, como para los denominados «autonomistas», de acuerdo a la conceptualización hecha por Gomes Saraiva. Estos últimos perciben la «integración como un instrumento de acceso a mercados y como elemento capaz de abrir nuevas perspectivas para la proyección de las industrias brasileñas en el exterior» (Gomes Saraiva, 2010: 50).

La lógica de la *capitalización de la contradicción* puede rastrearse en las declaraciones de importantes funcionarios políticos, como el entonces presidente del BNDES. En los primeros años de gobierno, Guido Mantega sostuvo: «Nuestra idea es aumentar la presencia del BNDES en América del Sur, pero

siempre que exista actuación de empresas brasileñas. Así estaremos creando empleo y riqueza en Brasil y dando ayuda directa al desarrollo de países socios» (BBC, 4/3/2005). Esta lógica fue aplicada en muchas de las relaciones bilaterales, siendo el caso venezolano uno de los más evidentes.

2.1 Un caso testigo: Venezuela

La relación bilateral entre Brasil y Venezuela evidencia con claridad cómo las inversiones de empresas brasileñas fueron funcionales a su diplomacia, para impulsar simultáneamente el objetivo económico de expandir los negocios brasileños y el político de fortalecer la integración regional a través de la «ayuda y solidaridad» brasileña.

Antes del arribo de Lula a la presidencia de Brasil, ya existían algunas inversiones de empresas brasileñas en Venezuela. El primer antecedente se remonta a fines de los años setenta, cuando Camargo Correa participó en la construcción y montaje de la central hidroeléctrica de Gurí. Sin embargo, es recién a partir del 2003 cuando se produce un arribo importante de inversiones de capitales brasileños a Venezuela. Este movimiento estuvo asociado, claramente, al fortalecimiento político del eje Brasilia-Caracas. El nuevo eje se sustentó en la política brasileña de ampliar su entorno regional (del Mercosur a toda América del Sur)

y en la estrategia venezolana de un acercamiento al Cono Sur. Además, el vínculo interpersonal entre Lula y Chávez también se orientó en esa dirección.

A partir de 2003, empresas como Odebrecht, Gerdau, Camargo Correa, Ultrapar y Queiroz Galvão, materializaron importantes negocios en Venezuela. De acuerdo a José Francisco Marcondes, presidente de la Cámara de Comercio Venezuela-Brasil (CAMVEN), el portafolio de negocios de las empresas brasileñas en Venezuela alcanzó los 20 mil millones de dólares para el año 2013 (BBC,17/1/2013). Esta situación provocó que Brasil se convirtiese, en la primera década del siglo XXI, en uno de los principales inversores de Venezuela. En un contexto de escaso arribo de dólares en materia IED, las inversiones brasileñas (y el financiamiento proveniente de Brasilia) fueron altamente ponderados por el gobierno chavista.

En el caso de Venezuela, se observa con claridad el constante esfuerzo del gobierno de Lula, encabezado por el propio Presidente, por cumplir con el principio de solidaridad hacia la región. La tesis es sintetizada en esta declaración, en el transcurso de su primer año como Presidente: «Siempre comprendo que Brasil, por ser la mayor economía, por ser el país más industrializado, tiene que tener gestos de generosidad para con los

socios regionales. O sea, en muchas cosas nosotros tenemos que tomar la iniciativa en materia de inversiones, hasta financiando alguna obra en países que no pueden»⁶.

En gran parte de los discursos pronunciados por Lula en los encuentros bilaterales, el tema de las inversiones brasileñas fue una referencia obligada y representó el centro de sus disertaciones. La «diplomacia presidencial» fue el nexo entre los empresarios y el gobierno de Chávez. Frente a un fuerte control político sobre la economía en Venezuela, la «llave» para lograr inversiones fue el vínculo político entre ambos gobiernos.

El punto que nos interesa destacar es mostrar cómo el gobierno brasileño intentó evidenciar el compromiso del capital brasileño con el desarrollo y la industrialización de Venezuela. Los empresarios, según el propio Lula, «ayudan a construir», «contribuyen a industrializar», «generan riquezas en Venezuela»:

Pedí a mis ministros que trabajasen y que trajeran importantes empresarios brasileños, de los más diferentes sectores, para que viniesen con la idea de hacer asociaciones con los empresarios venezolanos y descubriesen nichos para inversiones, que no solo contribuyen para industrializar a Venezuela, sino que también

⁶ Palabras del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en un encuentro con estudiantes brasileños, 5/9/2003. La Habana.

crean un equilibrio en la relación comercial [...] Brasil tiene que pagar el precio de ser la mayor economía, de ser el país más industrializado. Pagar el precio es estar dispuesto a tender la mano a los países de economías más frágiles que precisan desarrollarse⁷.

Los empresarios brasileños están acá para ayudar a los compañeros venezolanos a industrializar Venezuela. Varios empresarios están aquí ayudando a construir carreteras, ayudando a construir hidroeléctricas, ayudando a construir polos petroquímicos y sistemas de irrigación [...] Una de las razones por las que trabajo tanto con nuestros empresarios y con el Presidente Chávez para hacer inversiones de empresas brasileñas aquí, es para que esas empresas generen riquezas en Venezuela, generen empleos y, por lo tanto, mejoren la vida del pueblo venezolano⁸.

La selección de estos fragmentos muestra un intento por parte de la diplomacia brasileña de evitar marcar la relación en términos asimétricos, dado el constante señalamiento de la búsqueda de un equilibrio en términos de los beneficios. Un punto no menor es que, más allá del aporte que puede hacer el capital brasileño al desarrollo venezolano y la capitalización política de un gobierno para una

estrategia internacional determinada, los principales benefactores en este tipo de relaciones son las empresas que, en el marco de una lógica capitalista, reciben dividendos de sus operaciones. Por ejemplo, los ingresos netos (descontando intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones) de Odebrecht en Venezuela fueron de casi 300 millones de dólares en el año 2011⁹.

Ahora bien, si en la palestra internacional el discurso en relación a las inversiones brasileñas en Venezuela fue funcional a la búsqueda por parte de la PEB de mayor aceptación del liderazgo brasileño en la región, a través de la exaltación de la noción de «solidaridad regional» (apoyada y defendida por el programa partidario del PT), en la palestra nacional el discurso se direccionó a fortalecer el «condominio» y resaltar la funcionalidad de la política exterior para el desarrollo y para los beneficios del empresariado brasileño. En un Encuentro Nacional de Comercio Exterior, en 2005, frente a un público compuesto por empresarios, Lula sostuvo:

Cuando Odebrecht construye un metro en Caracas, nosotros estamos exportando servicios, nuestra ingeniería, piezas producidas en Brasil. Vamos a seguir haciendo eso porque

⁷ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en el cierre del Seminario Empresarial Brasil-Venezuela, 13/12/2007, Caracas.

⁸ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante la ceremonia protocolar, 30/10/2009. El Tigre, Venezuela.

⁹ Véase <http://www.odebrechtonline.com.br/relatorioanual/2012/es/16-presenciamundo.php>. Recuperado el 14/11/2014.

hallo que América del Sur es un mercado extraordinario para Brasil. Nosotros no podemos abdicar a dicho mercado porque es más pobre que Europa. Cuanto más rico es el país, más limitaciones nosotros tenemos para hacer crecer nuestras exportaciones¹⁰.

El discurso de Lula en esta ocasión estuvo en sintonía con la visión tradicional de la diplomacia brasileña, que considera a la región como una plataforma para el despegue de la internacionalización de las empresas. Se reconoce una asimetría en materia productiva, la cual resulta funcional para los intereses empresariales.

Lo que hemos llamado la «capitalización de la contradicción» muestra con claridad cómo el avance de las empresas brasileñas en la región fue capitalizado diplomáticamente, tanto en la idea del «desarrollo» como en la de la «solidaridad». El caso venezolano nos grafica cómo el gobierno de Lula hizo un ejercicio particular del poder en relación a la temática de las inversiones (atributo material de poder). Compatibilizar «desarrollo» y «solidaridad» fue claramente una estrategia para subsanar los dilemas y contradicciones propios de una potencia media como Brasil.

3. CONTROVERSIAS ENTRE EL CAPITAL BRASILEÑO Y LOS GOBIERNOS SUDAMERICANOS: LA HORA DE «GESTIONAR LA CONTRADICCIÓN»

La estrategia de «capitalización de la contradicción» en torno al dilema entre «el desarrollo y la solidaridad» encontró sus límites en la región. La irrupción de distintas controversias y tensiones entre el capital brasileño internacionalizado y los gobiernos receptores, evidenció que la contradicción que generó la fuerte expansión del capital brasileño para la política sudamericana de Brasil era una realidad inevitable, a pesar de los esfuerzos para diluirla. Para la PEB, determinados acontecimientos mostraron que muchas veces la problemática en cuestión dejó de ser un juego de suma variable: *desarrollo y solidaridad*, para convertirse en un juego de suma cero: *desarrollo o solidaridad*. Ante la aparición de episodios conflictivos en torno al accionar de empresas brasileñas, los gobiernos petistas se enfrentaron al siguiente dilema: o se priorizaba la defensa de los intereses, decisiones y razones esgrimidas por una empresa brasileña o se contemplaban los intereses, decisiones y razones de los Estados receptores a la hora de cuestionar/lesionar los intereses de las empresas. Los casos descritos a continuación muestran con claridad la

¹⁰ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la ceremonia de apertura del 25° Encuentro Nacional de Comercio Exterior (ENAE), 7/11/2005, Río de Janeiro.

dificultad que tuvo la política sudamericana de Brasil en compatibilizar y armonizar la mencionada contradicción.

3.1 *La conflictividad entre Bolivia y Petrobras. El péndulo hacia la «solidaridad»*

Desde el inicio del gobierno de Lula, Bolivia estuvo en el centro de la agenda sudamericana de Brasil. Entre 2003 y 2006 el denominador común en el país andino fue la inestabilidad política y las recurrentes crisis que mantuvieron en jaque el funcionamiento del Estado boliviano. Cabe recordar que en ese interregno, dos presidentes tuvieron que renunciar: Sánchez de Lozada, en octubre de 2003, y Carlos Mesa Gisbart, en junio de 2005. En aquellos años, Bolivia experimentó el agotamiento del modelo liberal-conservador imperante e inició un lento pero importante ascenso de organizaciones sociales (principalmente de grupos indigenistas), que promulgaban un fuerte cambio político y económico. El Partido del Movimiento Al Socialismo (MAS), conducido por Evo Morales, se transformó —desde la derrota electoral en 2002— en la principal fuerza opositora en Bolivia (Maira, 2007).

En ese escenario, como bien relata el ex Presidente Carlos Mesa Gisbert (2011: 41), el gobierno de Lula «rápidamente se posicionó como amigo de Bolivia, interesado

en la estabilidad política del país y claramente favorable a la posibilidad de que Morales llegase a la presidencia por la vía democrática».

Para el gobierno de Lula, la profundización de la crisis boliviana era un factor limitante para la estrategia regional del gobierno petista. Que el país que compartía la mayor frontera con Brasil (y el único que limita con cuatro estados brasileños) lograra consolidar un proceso político viable y dejara la «inestabilidad crónica». Además de la cuestión política, para Brasil los intereses económicos en juego eran muchos. Como se suele decir, las relaciones entre Brasil y Bolivia están «gasificadas», producto de que el primero ha sido históricamente el principal comprador del gas boliviano. Un tercio de las exportaciones bolivianas tienen como destino a Brasil, consecuentemente, la dependencia mutua ha sido tal que ni Bolivia tiene otro comprador potencial que reemplace al gigante sudamericano, ni Brasil tiene otro abastecedor viable de gas.

La importancia estratégica del gas boliviano para Brasil hizo que la empresa Petrobras decidiera realizar importantes inversiones en Bolivia. En 1996, la petrolera pasó a controlar el 14% del total de las reservas bolivianas de gas natural y, para 1999, la firma brasileña compró dos refinerías, una en Santa Cruz y la otra en Cochabamba. Con esa adquisición, Brasil (a través de Petrobras) tuvo una partici-

pación completa en el proceso del gas boliviano, desde su extracción hasta la llegada a São Paulo (Mesa Gisbert, 2011:39). La amplia participación de Petrobras en el sector energético se enmarcó en un modelo de desarrollo económico implementado en Bolivia a mediados de los años ochenta, el cual apostaba a una economía de mercado abierta al exterior y a las inversiones extranjeras directas. Para el 2005, las inversiones de la compañía, concentradas en el área de hidrocarburos, representaban el 18% del PBI de Bolivia (Chávez, 2008).

En este contexto, el 22 de enero de 2006 asumió la Presidencia de Bolivia Evo Morales. Por primera vez en la historia, un dirigente de la comunidad indígena y, a su vez, líder sindical, alcanzaba el poder. Dadas las afinidades ideológicas entre el PT y el MAS, y las relaciones interpersonales entre Lula y Evo, el resultado de las elecciones fue bien recibida en Brasilia.

Sin embargo, un sector del MAS, aquel que representaba al nacionalismo más radical, siempre consideró a Petrobras y a Brasil como parte de una estrategia de control externo del sector de hidrocarburos. Según esta visión, Petrobras era la punta del iceberg cuya base sería buscar el «dominio sobre Bolivia» (Mesa Gisbert, 2011).

En esa especial coyuntura, el 1 de mayo del 2006 el gobierno de Evo Morales anunció la nacionalización de los hidrocarburos bo-

livianos (Decreto N° 28701). El nuevo gobierno cumplió con una de sus promesas de campaña. Y así, Evo y el MAS ponían mucho capital político (y simbólico) en juego. Claramente, el éxito de la política de nacionalización era indispensable para la futura gobernabilidad del país (Ceppi, 2010).

Más allá del contenido del decreto, la forma en la que el gobierno de Evo comunicó su decisión, claramente representó un duro golpe para el interés brasileño. La medida se leyó en una refinería de Petrobras, en la cual fue colocado un cartel con la palabra «nacionalizado» y rodeada de soldados bolivianos. El mensaje fue de clara hostilidad hacia Petrobras, un símbolo del desarrollo brasileño. Dadas las relaciones partidarias e interpersonales existentes, para Brasilia fue inaceptable la decisión de no comunicar previamente dicha decisión. «Nosotros no fuimos sorprendidos por la nacionalización. Ahora nos hubiera parecido más interesante si Evo Morales hubiera llamado a Lula y le decía: ‘mira, estamos pensando tal cosa y vamos a hacerlo así’, reconoció Marco Aurelio García» (Clarín, 9/5/2006).

La sorpresa del gobierno brasileño estaba fundada en los diálogos que mantenían ambos ejecutivos. Días antes de asumir su mandato, Evo Morales visitó Brasilia y en un encuentro en el que participaron ambos presidentes, los principales

hacedores de la política exterior y el presidente de Petrobras, el líder cocalero habló de una «asociación entre Petrobras e YPF». El propio Aurelio García sostuvo, al finalizar la visita: «[...] Entramos tranquilos, y salimos más tranquilos todavía» (Diario Perú 21,13/1/2006).

Ahora bien, ¿cuál fue la posición del gobierno de Lula frente a la controversia? Brasilia estaba ante una disyuntiva: el Presidente y sus funcionarios podían aplicar represalias en el plano del discurso como en el de las acciones; salir a proclamar el respeto de los intereses brasileños (Petrobras) para mostrar una posición de fuerza y poner así sobre la mesa las profundas asimetrías de poder para las futuras negociaciones o mostrar un perfil prudente y no beligerante de la diplomacia presidencial; revelar una comprensión del momento histórico que vivía Bolivia y encauzar las negociaciones a nivel técnico para evitar mayores perjuicios a Petrobras.

La primera opción, una respuesta de manual según la tradicional práctica diplomática brasileña, era la salida *itamaratyana*. Los beneficios de esta estrategia radicaban en garantizar un mejor trato para el capital brasileño e incluso intentar revertir, mediante una clara posición de fuerza, la decisión de ir contra las refinerías. En contraposición, los costos estaban asociados a una posible escalada del conflicto –«sumar irracionali-

dad», de acuerdo a Amorim– que no solo podía afectar el suministro de gas, sino también la estabilidad, gobernabilidad y legitimidad del nuevo gobierno en Bolivia. En esta opción, defender el «desarrollo nacional» estaba por encima de cualquier sentimiento de «solidaridad» con el vecino.

Los beneficios de la segunda opción se vinculaban a empoderar a un gobierno afín en términos políticos, como el de Evo Morales, a través de no cuestionar abiertamente su victoria política y así contribuir a la estabilidad de un país clave en el mapa regional. Para los intereses de Petrobras, esta estrategia era desventajosa, dado que la negociación con el gobierno de Bolivia se hacía sobre condiciones de fuerza inferiores. Además, esta opción abría la posibilidad a futuros reclamos por el precio del gas. Indudablemente, esta iniciativa priorizaba la idea de «solidaridad regional» sobre el interés nacional sustentado en el desarrollo económico.

Algunos días después de haberse producido el decreto de nacionalización, el gobierno brasileño evitó cualquier tipo de represalia tanto discursiva como en el plano de las acciones. Ante el Senado, Amorim sostuvo que el gobierno «prefirió el diálogo y la firmeza de las negociaciones antes que manifestaciones estridentes». La actitud hostil del gobierno de Evo Morales respecto de las instalaciones de

Petrobras fue catalogada por la diplomacia brasileña como «actitudes adolescentes» (Mello Barreto, 2012: 58), lo cual representaba un claro indicio de la mesura en materia retórica.

La segunda opción aquí descrita fue la elegida por la administración de Lula para encaminar el diferendo. Para gran parte de la oposición brasileña y de la opinión pública, el avance hacia un «orgullo nacional», como Petrobras, por parte de Bolivia era un «acto inamistoso» y un «maltrato». Para muchos, el Presidente había actuado con «tibieza» y «había silenciado» cualquier reclamo¹¹. Por otra parte, para los sectores conservadores fue inadmisibles que Brasil no hubiese ejercido poder sobre Bolivia. Según Luiz Felipe Lampreia (una vez dejado el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fue miembro del Consejo Consultivo de Petrobras), desde 2005 se percibía una tendencia nacionalista en La Paz. Incluso, el «competente embajador en La Paz, Antonio Mena Gonçalves, percibía esa tendencia». Para Lampreia, se podía haber evitado la nacionalización «dando avisos claros sobre la intocabilidad de Petrobras» (Lampreia, 2009: 312).

En la audiencia del Senado, el senador del PT, Roberto Saturnino, defendió la postura del gobierno con el siguiente argumento:

Hay una ligazón muy profunda entre los intereses del pueblo sufrido y expoliado boliviano y el pueblo sufrido y explotado brasileño. Creo que Brasil tiene, en este caso, intereses mucho más fuertes y mucho más grandes a considerar, que trascienden el mero interés de lucro o del perjuicio de Petrobras. Que es importante, sin dudas. Quiero que se consideren otras razones que trasciendan esa cuestión inmediata, que están ligadas al proyecto de integración de la comunidad sudamericana, que creo que fueron consideradas en este episodio por parte del gobierno¹².

En el marco de la citada audiencia en el senado, Amorim apuntó al concepto de solidaridad regional: «Si nosotros no entramos en la comprensión del sentimiento nacional de otros, nosotros no vamos a resolver ni atender nuestros propios intereses nacionales. Esa es la cuestión. Ninguno es generoso porque quiere ser bondadoso. Generosidad no es ser bondadoso, es tener una visión de intereses altos, de largo plazo. No quedar preso, digamos, de los intereses inmediatos de un sector».

¹¹ Todas estas expresiones fueron recogidas de los discursos de los distintos senadores opositores en la audiencia pública en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado Federal (op. cit.)

¹² Intervención del senador Roberto Santurmino (PR-RJ) en la audiencia pública en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y Defensa Nacional del Senado Federal (op. cit)

Los intereses de largo plazo a los que refiere Amorim hacen referencia a la defendida tesis de los gobiernos *petistas* de que Brasil, sin el acompañamiento de la región (América del Sur), no puede transformarse en un nuevo polo de poder en el marco de una configuración multipolar del orden internacional. El principio de «solidaridad» debe ser entendido en relación a los valores y a los fines.

La postura suave del gobierno brasileño ante los hechos ocurridos los primeros días de mayo no impidió que el gobierno de Lula haya estado involucrado en las negociaciones respecto de los activos de Petrobras, las cuales se iniciaron el día 11 de mayo. Cabe señalar que más allá del contenido del decreto, no había ninguna reglamentación que avanzara sobre los bienes de la petrolera.

La falta de resultados concretos durante el proceso negociador provocó que el gobierno boliviano decidiese avanzar unilateralmente en la nacionalización de las refinerías. La resolución ministerial de la cartera de Hidrocarburos N° 207/2006, de agosto de 2006, indicaba que el día 12 de septiembre de 2006, YPFB asumía formalmente el derecho propietario de las refinerías y el control de toda la cadena productiva de petróleo crudo y gas licuado de petróleo. Ante dicha situación, el gobierno de Lula decidió suspender el viaje de la delegación brasileña y llevó a

amenazar a Petrobras con recurrir a tribunales internacionales (Folha de S.Paulo, 14/9/2006).

Ante las críticas desde Brasilia, el vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera, confirmó el congelamiento de la medida, situación que conllevó a la renuncia de Andrés Soliz Rada de su cargo, producto de la «desautorización» provocada por el Ejecutivo. Este hecho mostró las disputas al interior del gobierno de Bolivia y el avance de las posturas más conciliadoras sobre los sectores más nacionalistas. Según el ex Presidente Mesa, la salida de Soliz Rada fue una de las condiciones de «Brasil para la recomposición de las relaciones entre los dos países» (Mesa Gisbert, 2011:47). Para junio de 2007, las negociaciones en torno a las refinerías de Petrobras en Bolivia llegaron a su fin. Si bien el gobierno boliviano indemnizó a la petrolera brasileña, la nacionalización representó un duro golpe para los negocios de Petrobras en Bolivia. Recién en 2013, es decir siete años después de lo ocurrido, la empresa volvió a invertir en dicho país. (Valor, 1/2/2013). Años más tarde de la nacionalización, Marco Aurelio García resumió la política brasileña hacia Bolivia:

Bolivia tenía derechos a la propiedad de sus recursos naturales, como Brasil tiene derechos a los suyos y los ejerce. El gobierno de Evo Morales pagó por la nacionalización de las instalaciones de Pe-

trobras [...] El Presidente Lula se mostró comprensivo con la simbología que el reclamo boliviano representaba para el país. Ese reclamo aparecía como instrumento de cohesión social y política, capaz de alimentar proyectos de desarrollo nacional que liberasen de la situación de ser dependiente de un solo producto. Por la misma razón, Brasil también se empeñó en la diversificación de la economía de los países de la región, con el objetivo de reducir asimetrías y dependencias (García, 2010:184).

3.2 El conflicto de Odebrecht con el gobierno ecuatoriano de Rafael Correa. El péndulo hacia el «desarrollo».

Uno de los mecanismos principales que implementó el gobierno de Lula para profundizar los lazos con su contexto contiguo fue la apuesta de reforzar los vínculos bilaterales, en particular con aquellos países, como el caso de Ecuador, que no forman parte del Cono Sur. La base material en donde Brasil intentó sustentar dicha relación fue, a partir de 2003, la vía de las inversiones (y el financiamiento) brasileñas. Entre 2003 y 2008, con los tres presidentes ecuatorianos que estuvieron al frente del Ejecutivo (Lucio Gutiérrez 2003-2005, Alfredo Palacio 2005-2007 y el actual Presidente, Rafael Correa), el gobierno de Lula puso en el tope de la agenda las inversiones de las

empresas brasileñas en materia productiva y de infraestructura.

El avance del capital brasileño en ese país fue de tal magnitud a comienzos de la primera década del siglo XXI que, en el período 2002-2007, la cifra de inversiones del capital brasileño fue de 1.010 millones de dólares, lo que significó una participación del 27,10% del total de inversión extranjera. Aún más, dicho monto fue mayor a la sumatoria de las inversiones de Estados Unidos, Europa, Asia, Oceanía y otros países que alcanzan, en conjunto, el 26,64% del total (Rodríguez Landívar, 2008: 18).

En mayo de 2003, el presidente Lucio Gutiérrez realizó un viaje oficial a Brasil. En el marco de sus encuentros, el mandatario ecuatoriano y su delegación mantuvieron reuniones con los directivos de Odebrecht y Petrobras. En el caso de la empresa constructora, la reunión buscó interiorizar al gobierno sobre la posibilidad de financiamiento brasileño para destrabar el inicio de la construcción de la central hidroeléctrica San Francisco, proyecto adjudicado a la empresa Odebrecht en el año 2000. A su vez, el ministro de Energía de Ecuador, Carlos Arboleda, sostuvo que en la reunión con los directivos de Petrobras se habló de la posibilidad de que la empresa brasileña participara en licitaciones en tierras ecuatorianas (Diario Hoy, 28/5/2003).

Lula, en el marco del encuentro con el Presidente de Ecuador, sostuvo: «Durante esta visita del Presidente Gutiérrez, tratamos de pavimentar el trecho del camino de la integración. Estamos convencidos de que la futura hidroeléctrica San Francisco tendrá gran importancia para el desarrollo económico y social de Ecuador».

Así, entre 2004 y 2007, la empresa Odebrecht (como principal brazo del consorcio compañía Hidropastaza S.A.), con financiamiento del BNDES (243 millones de dólares), realizó la construcción de la central hidroeléctrica San Francisco. El crédito fue avalado por una garantía soberana que emitió el Estado ecuatoriano a través del CCR¹³ (con este mecanismo, los cobros se efectúan entre los bancos centrales y el beneficiario del crédito fue el Estado ecuatoriano). Desde ese momento, la empresa brasileña se transformó en una de las mayores contratistas del Estado, dada la adjudicación de importantes obras como los canales de riego Carrizal-Chone y el aeropuerto de Tena.

Anteriormente, en agosto de 2004, Lula da Silva realizó una visita oficial a Ecuador. Como en tantas ocasiones, el tema de las

inversiones de capital brasileño estuvo en el centro de la agenda. La obra hidroeléctrica San Francisco representaba el ejemplo más concreto de los esfuerzos brasileños para consolidar el proyecto de integración regional. Lula ponderó, una vez más, el rol solidario del capital brasileño:

Comenzamos finalmente la obra de la hidroeléctrica San Francisco. El financiamiento de 243 millones de dólares del BNDES permitirá la realización de un sueño de 30 años: llevar energía, agua y desarrollo económico para una región carente. Petrobras quiere contribuir con la industria petrolífera en Ecuador. No lograremos el desarrollo sin una integración dinámica y equitativa. Una integración sin hegemonía, sino con fraterna solidaridad¹⁴.

A finales de 2006, se impuso en las elecciones presidenciales en Ecuador el candidato Rafael Correa, quien se había desempeñado como ministro de Economía del gobierno de Palacio. Este candidato alcanzó el poder a partir de una coalición de partidos de izquierda y con el voto de la mayoría de la población indígena de Ecuador. Así, el país andino se acoplaba al denominado «giro a la izquierda» de América Latina.

Antes de asumir su mandato, Correa viajó a Brasilia por invi-

¹³ El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) es un mecanismo celebrado entre los bancos centrales de los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con el fin de facilitar las operaciones comerciales.

¹⁴ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en cena en su honor, ofrecida por el Presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, 24/8/2004, Quito.

tación del Presidente Lula, siendo su primer viaje internacional. En enero de 2007, Lula viajó a Ecuador a la asunción de Correa. En el comunicado de Itamaraty se volvía a nombrar el proyecto de la hidroeléctrica como piedra angular y señal de la «estrecha relación bilateral» (Itamaraty, 12/1/2007).

Sin embargo, durante los primeros años del gobierno de Correa, el tema de las inversiones brasileñas pasó de formar parte de la agenda positiva a integrar la agenda negativa del vínculo bilateral¹⁵. En 2008 ocurrió uno de los mayores episodios de crisis diplomática entre Brasil y un país sudamericano bajo los gobiernos de Lula. El mismo fue producto de la controversia entre el gobierno de Ecuador con una empresa brasileña por la incorrecta ejecución de una obra. Como evidenciaremos, la postura brasileña fue totalmente distinta a la llevada adelante en el caso boliviano.

El 21 de junio de 2007, el Presidente Rafael Correa dejó inaugurado el fin de las obras de la central hidroeléctrica San Francisco.

¹⁵ La empresa Petrobras anunció el fin de las operaciones en suelo ecuatoriano, traspasando los campos petrolíferos 18 y 31 a la empresa Petroecuador y solicitando un pedido de indemnizaciones, producto de la sanción — en agosto de 2008— de la nueva Ley de Hidrocarburos. La nueva regulación obligaba a una renegociación de cada uno de los contratos petroleros existentes, con la finalidad de cambiar la naturaleza de los mismos.

Sin embargo, luego de un año de operaciones, el 3 de junio de 2008, la central quedó fuera de funcionamiento debido a distintos desperfectos técnicos. El gobierno de Correa decidió llevar adelante una investigación, la cual mostró el incumplimiento y las irregularidades por parte del consorcio constructor en la ejecución de la obra. Debido a la dilatación de una respuesta por parte de Odebrecht, el gobierno de Correa firmó el Decreto N° 1348, que contemplaba el envío de 70 militares a la central para custodiar el «patrimonio del Estado»; el embargo de los activos de la filial de Odebrecht; la suspensión del derecho a transitar libremente por Ecuador, y la prohibición de salir del país a cuatro representantes de Odebrecht. El Presidente ecuatoriano manifestó: «Ya basta de abusos. Nosotros no vamos a aceptar que ninguna de estas empresas internacionales vengan a burlarse del país» (Infolatam, 24/9/2012).

La respuesta de Odebrecht no se hizo esperar. En un comunicado público, la empresa reconoció las responsabilidades y realizó una propuesta al gobierno ecuatoriano para sortear la controversia. En ese contexto, el 30 de septiembre, en la ciudad de Manaus (Brasil), los presidentes Lula y Correa mantuvieron conversaciones sobre el diferendo. Luego del primer paso hecho por la empresa, era el turno de la diplomacia, siendo la prime-

ra vez que el tema era tratado al más alto nivel. El gobierno brasileño solo se llevó una promesa de Correa de que antes de tomar una decisión final se analizarían los «nuevos elementos», en alusión a la carta de la empresa. El mandatario ecuatoriano sostuvo que «en los próximos días diremos nuestra decisión ante las nuevas condiciones» (Diario La Hora, 1/10/2008).

A pesar del intento de intermediación del gobierno de Lula, el 9 de octubre el gobierno de Correa decidió expulsar a la empresa Odebrecht de Ecuador, paralizándose así todos los proyectos que tenía la misma. Según el ministro Galo Borja, la decisión obedeció también al incumplimiento en otras obras a cargo de Odebrecht, como la usina hidroeléctrica Teoachi-Pilaton (Agencia Brasil, 9/10/2008).

Ante la expulsión, si bien desde la diplomacia brasileña se argumentaba que se trataba de «un problema entre una empresa y un gobierno y no entre dos Estados» (*Folha de S.Paulo* (9/10/2008)), rápidamente el gobierno de Lula tomó algunas medidas como respuesta a la decisión ecuatoriana. Desde Itamaraty se comunicó que:

Por determinación del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, el canciller Celso Amorim instruyó al embajador de Brasil en Ecuador a entrar en contacto con el canciller de Ecuador para transmitirle que en función de los desdoblamientos que envuelven

a empresas brasileñas en ese país, se postergó *sine die* la ida a Ecuador de una misión encabezada por el Ministro de Transportes (Alfredo Nascimento), programada para el próximo día 15, con el propósito de discutir el eje multimodal Manta-Manaos (Itamaraty, 9/10/2008).

El intento de retaliación por parte del gobierno de Lula estaba vinculado a paralizar todos los proyectos de cooperación y de inversiones. Dicha misión en particular debía discutir temas vinculados al apoyo brasileño en obras de infraestructura vial.

La decisión de Correa volvía a poner al gobierno de Lula en una situación incómoda. Los hechos parecían darle la razón a las preocupaciones de la oposición política por la tibieza con que se había afrontado la crisis de Petrobras en Bolivia. El senador brasileño Jefferson Peres, del Partido Democrático Laborista, había señalado en aquella oportunidad: «Si todos los países donde Brasil tiene inversiones encuentran que la reacción de Brasil va a ser siempre esa, comienzo a temer por lo que puede acontecer con otras empresas en otros países latinoamericanos».¹⁶

Al igual que en el caso de Bolivia, el carácter desproporcionado y la espectacularidad de la ofen-

¹⁶ Intervención del senador Jefferson Peres (PDT-AM) en la audiencia pública en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y Defensa Nacional de Brasil (op. cit.).

siva contra una empresa brasileña que había incumplido un contrato (militarización de la obra, embargos y prohibición de salida del país a funcionarios de la empresa), obedecía al contexto político doméstico. La exaltación del principio de soberanía frente a los abusos de una empresa extranjera formó parte del intento de Correa por aglutinar al frente de izquierda ante el objetivo de lograr la aprobación (vía un referéndum que se llevó a cabo a finales de septiembre de 2008) del proyecto constitucional redactado por la Asamblea Nacional Constituyente, en 2007.

El propio Celso Amorim reconocía que la situación debía entenderse en un «clima electoral» y en el intento de «refundar Ecuador» por parte de Correa. A su vez, el canciller hizo referencia a las amenazas efectuadas por el gobierno ecuatoriano de no pagar la deuda con el BNDES: «No veo cómo esa cesación de pagos con el BNDES puede ocurrir. El crédito del BNDES es a la empresa, con la garantía del CCR. No conozco ningún caso de incumplimiento del CCR, sería toda una sorpresa [...] Odebrecht ya informó que hubo errores involuntarios y que está dispuesta a asumir su parte, si eso ocurrió no hay razón para dejar de pagar» (Estadão, 25/9/2008).

Sin embargo, el punto más álgido de la controversia ocurrió cuando el día 19 de noviembre de 2008, el gobierno de Ecuador deci-

dió presentar una demanda de arbitraje ante la Cámara de Comercio Internacional de París (CCI) —medio jurisdiccional presente en el contrato para dirimir controversias—, con el fin de decretar nula la deuda contraída con el BNDES para la construcción de la central San Francisco. Hasta tanto hubiera resolución por parte del órgano internacional, el Estado ecuatoriano decidió no pagar la deuda.

El reclamo ecuatoriano radicaba en que el financiamiento que, dadas las actualizaciones de los montos, alcanzó a un total de 461 millones de dólares, nunca fue administrado por el Estado sino por la empresa Odebrecht, la cual incumplió con el contrato. Dado el compromiso con el sistema de CCR, los dividendos de pago del préstamo del BNDES se comenzaron a debitar de las cuentas del Banco Central de Ecuador, como en efecto ocurrió el 29 de junio del 2008, con la primera cuota (de un total de 41) de 15,7 millones de dólares.

Al igual que con Petrobras en Bolivia, para el gobierno brasileño el malestar fue producto de la decisión, pero también de las formas. Un día después de recurrir al tribunal internacional, el Presidente Rafael Correa anunciaba los resultados de la Comisión de Auditoría Integral de la Deuda Pública, en un discurso público efectuado en el Centro Internacional de Estudios Superiores para América La-

tina (Ciespal). En la oportunidad, señaló el carácter «ilegítimo» de la deuda externa ecuatoriana y le dedicó un apartado especial al anuncio sobre el caso del BNDES.

Es importante señalar que la suspensión del pago de una parte de las deudas contraídas por los gobiernos ecuatorianos anteriores –incluidas la del BNDES– afectó a agentes financieros de todas partes del mundo. El dato llamativo fue que el primer país en expresar su malestar por tal acción no fue ni los Estados Unidos ni algún miembro de la Unión Europea, sino un aliado regional como Brasil. Las «visiones» de un país receptor de IED y de deudor no son las mismas que las de un país emisor de inversiones y acreedor. Estas cuestiones materiales no se diluyen a pesar de la existencia de gobiernos con una marcada afinidad ideológica.

El día 21 de noviembre, el canciller Celso Amorim comunicó que Brasil había decidido «llamar a consulta» al embajador de Brasil en Quito, Antonino Marques Porto. Con esa medida, la diplomacia brasileña daba una fuerte señal a Ecuador de que no se tolerarían ese tipo de actitudes. Era la primera vez en seis años de gobierno que el Presidente Lula adoptaba dicha retaliación diplomática. Según Amorim:

La primera medida es esa, el embajador brasileño está siendo llamado para consulta. Quien conoce las prácticas diplomáticas sabe

exactamente lo que eso significa. Eventualmente tomaremos otras. Tenemos una amplia cooperación con Ecuador que vamos a examinar a la luz de esta decisión [...] La misma no corresponde con lo que nosotros creemos deben ser las relaciones entre dos países amigos. Repito, no solo por la naturaleza de la medida, sino también por la forma como fue tomada [...] El gobierno brasileño fue hasta criticado por su actitud, digamos de comprensión en relación a ciertas actitudes. Nosotros creemos que actuamos correctamente en todas las otras ocasiones del pasado en que mostramos esa comprensión, porque eso era bueno para Brasil y para la integración [...] Ninguna de esas medidas unilaterales contribuye para la integración (Folha de S.Paulo, 22/11/2008).

De las declaraciones de Amorim se desprende que el gobierno de Lula no entendió la decisión de Correa como análoga a lo sucedido con Petrobras en Bolivia. El gobierno de Rafael Correa había superado exitosamente el referéndum constitucional, por lo cual la estabilidad política y económica del país andino no se veía afectada por el mal comportamiento de una empresa y menos por el pago de un crédito bilateral. La noción de «solidaridad» no encuadraba, en este caso, para que Brasil no hiciera pesar su poderío ante la lesión de sus intereses. Por el contrario, la consumación de los hechos ponía en riesgo gran parte del proyecto brasileño –consolidado por el gobierno de Lula– de robustecer la

infraestructura regional a través de la internacionalización de las empresas (y el financiamiento) de Brasil. Para la PEB, los costos de ser «comprensivo» con Ecuador eran muy elevados. En palabras de Marco Aurelio García: «la decisión del gobierno de Correa puede erosionar la confiabilidad en los contratos. Si hay una falta de respeto al sistema de convenios de créditos recíprocos, no es apenas la relación entre Ecuador y Brasil la que será afectada, sino el conjunto de convenios recíprocos de crédito de América Latina, que de cierta manera quedará bloqueado» (Diario La Gaceta, 24/11/2008).

Sobre la «gestión de la contradicción» en el caso ecuatoriano, el gobierno de Lula volcó el péndulo hacia el «desarrollo». Ante la controversia con el capital brasileño, se optó por defender los intereses del desarrollo del capitalismo en Brasil, en detrimento de la defensa de los intereses populares regionales, de acuerdo a los términos usados por el referente del PT, Valter Pomar, para señalar la contradicción inherente a la política exterior de la administración Lula.

La clara posición de fuerzas del gobierno brasileño posibilitó un lento pero gradual cambio de actitud del gobierno de Rafael Correa. Ante la reacción brasileña, el mandatario ecuatoriano puntualizó: «Nos duele mucho esa medida. Como le hemos dicho al Presidente Lula da Silva, la respetamos, no

la compartimos. Pero nosotros no claudicaremos en defender los intereses del país, cueste lo que cueste» (Reuters, 22/11/2008).

Luego de la presión diplomática ejercida desde Brasilia, el 8 de enero del 2009 la cancillería brasileña anunció el pago por parte del gobierno de Ecuador de la cuota vencida en diciembre, correspondiente al financiamiento del BNDES para la construcción de la hidroeléctrica. En ese comunicado, Itamaraty informaba el retorno del embajador Antonino Marques Porto a Quito (Itamaraty, 10/1/2009). Días más tarde, la Cámara de Comercio Internacional falló a favor del BNDES, desestimando el reclamo ecuatoriano. De esta manera, a comienzos de 2009 la controversia llegó a su fin y las relaciones entre Brasil y Ecuador se normalizaron.

CONCLUSIONES

Producto de la fuerte expansión de las inversiones del capital brasileño, la política sudamericana de Brasil quedó, entre 2003 y 2010, prisionera de lo que denominamos *el dilema entre desarrollo y solidaridad*. Dicha disyuntiva se tradujo –en un contexto de importantes asimetrías materiales *vis-a-vis* sus pares regionales– en una mayor dificultad para compatibilizar y armonizar la política de «solidaridad regional» arraigada en el partido de gobierno, con la visión tradicional de la PEB sobre

el carácter funcional de la política exterior, en general, y del espacio sudamericano, en particular, para el desarrollo económico de Brasil. Para ambos fines, la internacionalización del capital fue ponderada como un elemento central.

Ante esta contradicción, el gobierno de Lula reaccionó desplegando dos tipos de estrategias, las cuales hemos denominado como *capitalización de la contradicción* y *gestión de la contradicción*. La primera estrategia –manifiesta en el caso venezolano– intentó ponderar el fenómeno de las inversiones de empresas brasileñas en los países menos desarrollados de la región, como un factor que favorecía los intereses económicos brasileños (desarrollo), al mismo tiempo que brindaba ayuda para el crecimiento económico y social de los vecinos (solidaridad). Ante la irrupción de diversas controversias y tensiones entre el capital brasileño y los gobiernos receptores, dicha respuesta viró, inexorablemente, hacia la aplicación de la segunda estrategia, es decir, la *gestión de la contradicción*. Mientras que la primera tuvo la particularidad de llevar la contradicción a un juego de suma variable (desarrollo y solidaridad), la segunda implicó muchas veces para la PEB la incursión en un juego de suma cero (desarrollo o solidaridad)

Un aspecto que deseamos puntualizar y destacar se relaciona con el hecho de que, durante los años bajo análisis, no existió una ma-

nera determinada de gestionar la contradicción. En otras palabras, no hubo una decisión de ponderar en todos los casos la «solidaridad» sobre el «desarrollo» o viceversa. En los casos de Bolivia y Ecuador, las particularidades de ambas experiencias conllevaron que el péndulo se moviese hacia uno de los extremos.

En ese marco, la posición de Brasil frente a la controversia entre Odebrecht y el gobierno de Ecuador, en 2008, mostró un cambio respecto de la desarrollada ante el diferendo entre Petrobras y Bolivia dos años atrás. De acuerdo a Luiz Felipe Lampreia (2009: 320), «fue una modificación importante de la actitud brasileña que produjo resultados». Para el diplomático, hasta ese acontecimiento «todos los objetivos de política exterior habían estado subordinados a la idea de solidaridad regional. Por eso se venían tolerando actitudes negativas, expropiaciones y otras agresiones con benevolencia. El caso de Ecuador ha marcado un parte aguas».

En realidad, más que «un parte aguas», el caso en cuestión mostró otra forma de «gestionar la contradicción». En un contexto particular, con otros actores involucrados y ante una evaluación singular de los costos/beneficios, el ejercicio del poder de la PEB fue distinto al caso boliviano. Claramente, los costos de hacer pesar diplomáticamente las diferencias

relativas de poder fueron menores que en lo acaecido en 2006 en el otro país andino. En primer lugar, la controversia suscitada en Ecuador nunca puso en riesgo la estabilidad institucional de dicho país y versó sobre una cuestión meramente contractual, típica entre un país receptor y uno emisor de IED. En segundo lugar, y si bien los intereses de los capitales brasileños se vieron lesionados al igual que lo sucedido en Bolivia, detrás de Odebrecht no existía ningún recurso estratégico de importancia vital para Brasil. Por último, el conflicto en Ecuador contó con el agregado de la amenaza de *default* de una deuda bilateral, la cual ponía en riesgo la legitimidad de un mecanismo regional como el CCR, afectando así toda una ingeniería de financiamiento ideada por el propio Brasil.

En definitiva, no hubo una línea de acción para afrontar la contradicción. Por el contrario, la diplomacia brasileña optó por transitar distintos caminos como consecuencia de las particularidades y complejidades de los casos señalados. El dilema entre «desarrollo y solidaridad» en torno al capital brasileño internacionalizado en el plano sudamericano no tuvo una respuesta uniforme. Más allá de las distintas reacciones ensayadas por la PEB, el denominador común fue el carácter dilemático y contradictorio que tuvo el fenómeno. La descripción

y análisis realizados en el presente trabajo indican que la interrogante planteada por Riggiozzi y Tussie (2012), referida a si Brasil actúa en Sudamérica en reconocimiento de causas colectivas o como simple maximizador del «autointerés», usando el espacio regional como plataforma para lograr «intereses nacionales y globales», no tuvo una respuesta concluyente. En ese sentido, Brasil intentó compatibilizar –en lo relativo a la expansión de sus empresas nacionales vía inversiones– ambos objetivos con resultados dispares.

BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E. (2011). «La estrategia 'híbrida' de desarrollo del gobierno de Lula: Neodesarrollismo heterodoxo». *Revista Temas y Debates*. Año 15, N°22, julio-diciembre, pp. 115-135.
- Amorim, C. (2014). *Breves narrativas diplomáticas*. Buenos Aires: Teada.
- Bouzas, R.; Motta Veiga, P. & Polonia Ríos, S. (2008). «Crisis y perspectiva de la integración en América del Sur», en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- Ceppi, N. (2010). «Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia. Factores intervinientes en su fragmentación social». *Revista ciencia, docencia y tecnología*. Concepción del Uruguay, año 21, N° 41, pp. 73-99.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Chávez, G. (2008). «Inversiones brasileñas en Bolivia: Relatorio Final». Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) y Fundação Cen-

- tro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), Rio de Janeiro.
- Ciryno, A. & Tanure, B. (2010). «Trajetórias das multinacionais brasileiras: lidando com obstáculos, desafios e oportunidades de internacionalização», em Ramsey y Almeida (org), *A ascensão das multinacionais brasileiras*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- García, M.A. «El lugar de Brasil en el Mundo: La política exterior en un momento de transición», en Sader E. y García, M.A (Org.). *Brasil: Entre el pasado y el futuro*, pp.171-196. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Gomes Saraiva, M. (2010). «A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas». *Revista Mural internacional*, año I, N° 1, pp. 45-52.
- Gómez, J.M. (2004). «El Segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico», en Gómez, J.M. (Coord), *América Latina y el (des) orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hirst, M. (2006). «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil». *Revista Nueva Sociedad*, N° 205, pp. 131-140.
- Hirst, M. & Soares de Lima, M. (2006). «Brazil as an Intermediate State and Regional Power». *International Affairs*, vol. 82, N° 1.
- Lampraia, L.F. (2009). *O Brasil y os Ventos do Mundo*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva.
- Maira, L. (2007). «Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales». *Revista Nueva Sociedad*, N° 209, pp. 66-81.
- Mesa Gisbert, C. (2011). «Bolivia e Brasil: os meandros do caminho», en Sorj B. y Fausto S. (Org.), *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- Moreira, C.; Raus, D. & Gómez Leyton, J.C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce, pp. 7-22
- Pomar, V. (2009). «A política externa do Brasil: Parte II». Documento de la Secretaría de Relaciones Internacionales del PT. Recuperado el 27 de Julio de 2014 en http://www.pt.org.br/secretaria_noticias/view/a_politica_externa_do_brasil_parte_ii
- Riggirozzi, P. & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York: Springer.
- Rodríguez Landívar, F. (2008). «Inversiones brasileñas en Ecuador: Relatório Final». Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) y Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). Rio de Janeiro.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Clacso.
- Sennes, R. (2010). «Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia de hub-and-spokes». *Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, vol. 1, N° 1, pp. 113-146.
- Spektor, M. (2011). «O regionalismo do Brasil», en Sorj, B & Fausto, S. (org), *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*. Rio de Janeiro, Plataforma Democrática.
- Vigevani, T. & Ramanzini Júnior, H. (2008). «Pensamento Brasileiro e Integração Regional». *Contexto Internacional*, vol. 32, N° 2, pp. 437-387.

Noticias de medios de comunicación e instituciones

Agencia Brasil (9/10/2008). «Presidente Rafael Correa decide expulsar a

- Odebrecht do Ecuador». Recuperado el 3 de octubre de 2014. <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-10-09/presidente-rafael-correa-decide-expulsar-odebrecht-do-equador>
- BBC (17/1/2013), «Sem Chávez, como ficam os negócios bilionários do Brasil na Venezuela?» BBC Brasil. Recuperado el 7 de agosto de 2014. http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130116_venezuela_negocios_ru.shtml
- BBC (4/3/2005), «BNDES libera US\$ 200 mi para obras na Argentina», BBC Brasil. Recuperado el 18 de octubre 2014. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/printable/050304_marciamla.shtml
- Diario Clarín (9/5/2006). «Tiene que quedar claro que Brasil no es rehén del gas boliviano». Recuperado el 8 de noviembre de 2014. <http://edant.clarin.com/diario/2006/05/09/elmundo/i-02101.htm>
- Diario Hoy (28/5/2003). «Lula propone a Ecuador un pacto comercial con el grupo Mercosur», Diario de Ecuador. Recuperado el 9 de septiembre de 2014 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/lula-propone-a-ecuador-un-pacto-comercial-con-el-grupo-mercosur-150052.html>
- Diario La Gaceta (24/11/2008). «Ecuador afirma que el conflicto no es con Brasil», Diario de Tucumán, Argentina. Recuperado el 17 de noviembre de 2014. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/301926/mundo/ecuador-afirma-conflicto-no-brasil.html>
- Diario La Hora (1/10/2008). «Brasil y Ecuador dicen hay nuevos elementos para analizar en caso Odebrecht». Recuperado el 15 de junio de 2014 http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/780037/-1/Brasil_y_Ecuador_dicen_hay_nuevos_elementos_para_analizar_en_caso_Odebrecht.html
- Diario Perú 21 (13/1/2006). «Morales tranquiliza a Petrobras al proponer sociedad con YPF». Recuperado el 23 de septiembre de 2014. <http://peru21.pe/noticia/97927/morales-tranquiliza-petrobras-al-proponer-sociedad-ypfb>
- Estadão (25/9/2008). «Amorim: Questão da Odebrecht em Equador é política». Recuperado el 7 de julio de 2014. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,amorim-questao-da-odebrecht-no-equador-e-politica,248023>
- Folha de S.Paulo (14/9/2006). «Bolívia 'rebaixa' Petrobras, e Brasil cancela encontro». Recuperado el 2 de noviembre de 2014: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f1409200628.htm>
- Folha de S.Paulo (22/11/2008). «Brasil convoca embaixador em Quito». Recuperado el 13 de agosto de 2014: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2211200801.htm>
- Folha de S.Paulo (9/10/2008). «Ecuador confirma expulsão da Odebrecht». Recuperado el 16 de noviembre de 2014. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0910200801.htm>
- Infolatam (24/9/2012). «Ecuador: Correa cierra campaña embargando constructora Odebrecht». Recuperado el 10 de septiembre de 2014. <http://www.infolatam.com/2008/09/24/ecuador-correa-cierra-campana-embargando-constructora-odebrecht/>
- Itamaraty (10/1/2009). «Retorno ao Equador do Embaixador do Brasil em Quito», nota N° 9. Recuperado el 15 de septiembre de 2014: www.itamaraty.gov.br
- Itamaraty (12/01/2007). «Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Equador, para as cerimônias de posse do Presidente Rafael Correa». Nota de prensa N° 14. Recuperado el 20 de Octubre de 2013: www.itamaraty.gov.br

Itamaraty (9/10/2008). «Situação de empresas brasileiras no Equador». Nota Nº 555. Recuperado el 19 de noviembre de 2014: www.itamaraty.gov.br

Reuters (22/11/2008). «Ecuador dice no retirará demanda contra crédito de Brasil». Reuters América Latina. Recuperado el 12 de julio de 2014
<http://lta.reuters.com/article/idLTA-SIE4AL0M820081122>

Valor Econômico (1/2/2013). «Petrobras vence licitação e volta a investir na Bolívia». Recuperado el 3 de septiembre de 2014

<http://www.valor.com.br/empresas/2992134/petrobras-vence-licitacao-e-volta-investir-na-bolivia>