

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ**

**La Estrategia Económica de Internacionalización de Empresas como Instrumento  
de Política Exterior Brasileña en Perú y Venezuela, 2001-2014.**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención en  
Relaciones Internacionales**

**AUTOR**

**Daniela Alexandra Cisneros Avila**

**ASESOR**

**Sebastien Adins**

**JURADO**

**Oscar Vidarte**

**Luis Popa**

**Lima-Perú 2017**



## Tabla de contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I: La Estrategia de Internacionalización de Empresas y la Política Exterior de Brasil.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 La Internalización de Empresas y la Consolidación de Brasil como Potencia Regional Sudamericana .....</b>	<b>20</b>
1.1.1 El Estado y la Política Exterior Brasileña .....	20
1.1.2 Poder Económico y Poder Nacional.....	26
1.1.3 Brasil como Potencia Regional Sudamericana .....	30
<b>1.2 Internacionalización de Empresas y Desarrollo Nacional .....</b>	<b>41</b>
<b>1.3 Interés Nacional Brasileño: Actores Públicos y Privados .....</b>	<b>48</b>
1.3.1 La Nueva Política Brasileña .....	49
1.3.2 Disyuntivas de Política Exterior.....	53
<b>Capítulo II: Implementación de la estrategia de internacionalización de empresas Brasileñas .....</b>	<b>60</b>
<b>2.1 Inversión Extranjera Directa Brasileña en Sudamérica .....</b>	<b>60</b>
<b>2.2 Fases de la Internacionalización de Empresas Brasileñas .....</b>	<b>63</b>
<b>2.3 Mecanismos formales y no formales .....</b>	<b>78</b>
2.3.1 Mecanismos Formales .....	83
2.3.2 Mecanismos Informales.....	97
<b>2.4 El Rol del BNDES y las Empresas Multinacionales .....</b>	<b>105</b>
2.4.1. Internacionalización del BNDES .....	116
<b>Capítulo III: Implementación de la Estrategia de Internacionalización de Empresas en Perú y Venezuela.....</b>	<b>119</b>
<b>3.1 Relaciones entre Brasil y Perú .....</b>	<b>119</b>
3.1.1 Antecedentes.....	119
3.1.2 Mecanismos de Internacionalización de Empresas Brasileñas en Perú.....	132
<b>3.2 Relaciones entre Brasil y Venezuela .....</b>	<b>145</b>
3.2.1 Antecedentes.....	145
3.2.2 Mecanismos de la Internacionalización de Empresas Brasileñas en Venezuela.....	158
<b>3.3 Internacionalización de Empresas Brasileñas en Perú y Venezuela .....</b>	<b>163</b>
3.3.1 Inversión Extranjera Directa Brasileña en Perú y Venezuela .....	163
3.3.2 Capital de origen y sectores económicos de destino.....	171

<b>3.4 Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).....</b>	<b>176</b>
3.4.1 Apoyo del BNDES para la Internacionalización de Empresas Brasileñas .....	193
<b>3.5 Construcción de la Línea 5 del Metro de Caracas .....</b>	<b>203</b>
<b>3.6 Intereses Económicos y Políticos de la Internacionalización de Empresas Brasileñas en Perú y Venezuela .....</b>	<b>212</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>227</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>237</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>240</b>



## Resumen

En la presente tesis se busca analizar la internacionalización de empresas en Perú y Venezuela como estrategia de política exterior brasileña en Sudamérica para lograr el objetivo de consolidación regional en el periodo 2001-2014. Por lo tanto es importante destacar la importancia que adquiere la internacionalización de empresas como estrategia de política exterior brasileña para la acumulación de poder económico y consolidación regional a partir de la década del 2000 durante el gobierno del Partido de los Trabajadores, y discutir en profundidad los ejes de implementación de esta estrategia en Perú y Venezuela, dos de los países donde más creció la inversión extranjera directa brasileña en la última década.

Las tres fases u olas de internacionalización de empresas brasileñas en Sudamérica han sido una respuesta a la contracción del mercado interno brasileño y a la explotación de ventajas comparativas en sectores que han contado con apoyo estatal. Esta tesis se centra en la tercera fase de internacionalización de empresas y desarrolla los mecanismos formales e informales para la implementación de esta estrategia, destacando el rol del empresariado e instituciones financieras como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Finalmente Brasil ha empleado una misma estrategia de política exterior para dos casos antípodas que responden en mayor medida a intereses económicos en el caso de Perú e intereses políticos en el caso de Venezuela.

## Introducción

La internacionalización de empresas brasileñas ha sido abordada desde distintas perspectivas y disciplinas. Desde la ciencia política con el proceso de toma de decisiones y el otorgamiento de incentivos o apoyo del estado a la expansión del capital brasileño en el exterior, así como el impulso del proyecto de integración regional Sudamericana como plataforma para la consolidación de Brasil como potencia regional. Desde la economía con el efecto sistémico de la apertura de mercados y búsqueda de competitividad internacional de empresas brasileñas para el desarrollo nacional, y desde los negocios internacionales con el análisis de casos de los determinantes internos (ventajas internas) que impulsan a las empresas a internacionalizarse.

Históricamente Sudamérica no ha sido un escenario central de la política exterior brasileña, esta separación se ha basado en diferencias ideológicas y una tardía resolución de conflictos fronterizos. Las relaciones tomaron un giro positivo con la nueva visión de país “geopolíticamente satisfecho” que introdujo el Barón de Río Branco, reformulando la política exterior brasileña en función al universalismo, multilateralismo y principio de no intervención, asimismo mantiene una política de “cordialidad” con Argentina<sup>1</sup> y finalmente delimita fronteras con sus diez países vecinos.

---

<sup>1</sup> En el plano del discurso ya que el Barón de Río Branco manejaba una política exterior ambivalencia de aliarse con Estados Unidos contra Argentina por un lado, y de aliarse con Argentina y Chile (ABC) mediante la firma del Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje en 1915 como una forma de contrarrestar la influencia norteamericana en la región. Hasta

Un segundo acontecimiento que cambia el enfoque de la política exterior brasileña es el golpe de estado de la Junta militar en 1964 bajo la premisa *anticomunista*, la nueva política exterior brasileña adquiere un enfoque de política pública que debe promover el desarrollo y autonomía del país (Adins, 2014: 55). En este periodo Brasil tiene la posibilidad de convertirse en el único país regional con aspiraciones de potencia mundial, pero declina este nuevo protagonismo debido a los costos que implicarían el mantenimiento del nuevo orden regional y prefiere lidiar de forma bilateral con el resto de países Sudamericanos.

Posteriormente a finales de 1970 y principios de 1980, Brasil vuelve a centrar sus intereses en América del Sur y no América Latina como referente de su política exterior, logra impulsar iniciativas integracionistas que buscan profundizar las relaciones de interdependencia económica y preservación de la democracia que finalmente resultan en la creación de MERCOSUR en 1991. En este contexto de apertura culmina la primera fase de internacionalización de empresas brasileñas hacia finales de los 80s, que tiene tres objetivos: (i) Vender materias primas abundantes en Brasil (“Vale”), (ii) Obtener materias primas escasas en Brasil (“Petrobras”) y (iii) Representar diplomáticamente a Brasil en el extranjero (“Banco do Brasil”) (Dalla Costa, Gelinski Júnior, Wichinevsky, 2014: 12).

---

1970 Brasil y Argentina estaban embarcados en una carrera armamentista incluso pensando en la producción de bombas nucleares, y recién se puede hablar de una política exterior de cooperación (Teoría liberal) desde 1980.

En la década de 1990, Henrique Cardoso implementa el *Plan Real* para buscar estabilidad macroeconómica y fiscal después de varios años de crisis externa e hiperinflación, por lo cual realiza reformas de apertura económica para globalizar a Brasil, siendo una de ellas la privatización de sus empresas públicas<sup>2</sup>, con esta medida se abrió el mercado de inversión extranjera en Brasil (*inward FDI*) y de colocación de capitales brasileños en el exterior (*outward FDI*). Durante este periodo inicia la segunda fase de internacionalización de empresas brasileñas, donde predominan las compañías constructoras y de ingeniería que se vuelcan al mercado externo para explotar sus ventajas específicas en capacidades industriales, infraestructura, conocimiento e implementación de grandes proyectos; las más representativas son Odebrecht y Camargo Correa (Dalla Costa, Gelinski Júnior, Wichinevsky, 2014: 12). En este periodo Brasil también cumplió un rol de estabilizador político regional mediante la preservación de la democracia como garante del Acuerdo de Paz entre Perú y Ecuador (1998) y mediador de las crisis políticas en Paraguay (1996 y 1998).

Este “nuevo” involucramiento de Brasil en la región responde tanto a factores coyunturales (apertura comercial y estabilidad democrática) como a factores estructurales que acercaron las relaciones brasileño-Sudamericanas; entre ellos las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) impulsado por Estados Unidos y frente al cual la Cancillería brasileña

---

<sup>2</sup> En términos comparados, los funcionarios brasileños vendieron un menor número de empresas que otros países (México), pero estas eran de mayor tamaño.

(Itamaraty) propuso crear el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) que tenía como eje central a MERCOSUR (Adins, 2014: 57-58).

Es bajo este contexto que en el 2003 Lula da Silva recibe un país emergente que cuenta con el poder nacional necesario (dotación de recursos, capacidades e instrumentos) para mejorar su perfil de participación internacional . Nuevamente Itamaraty reformula su política exterior Sudamericana con el objetivo de buscar la “integración multidimensional” que contempla cuatro ejes principales : i) La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), ii) El fortalecimiento de las relaciones económicas regionales (comercio e inversión), iii) La creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) para profundizar el comercio interregional mediante mejoras en la interconexión vial y energética de la región (Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, 2000), y iv) La modificación de la matriz energética mediante la construcción de un circuito energético que conecte el Atlántico con el Pacífico y asegure el aprovisionamiento de energía de los países del norte (abundantes en recursos) hacia los países del sur (abundantes en población) (Sennes y Tomazini, 2006 : 8-11).

La evaluación del proyecto de integración más de diez años después, señala que el segundo eje ha sido el más exitoso en profundizar las relaciones brasileño-Sudamericanas, donde la región es el destino del 17% de las exportaciones brasileñas al mundo, Brasil mantiene superávits comerciales con

todos los países de la región, y cerca del 95% de las exportaciones brasileñas son productos industrializados, es decir la región constituye un mercado de tecnología media con valor agregado. En este sentido, la internacionalización de empresas brasileñas está basada en las relaciones entre el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED), la búsqueda de competitividad interna y externa, la nivelación de condiciones frente a otros países competidores directos que tienen programas de apoyo a la internacionalización de empresas, y finalmente la importancia de las empresas multinacionales (EMN) en cuanto a la concentración del producto mundial, comercio mundial, comercio intra-firma y financiamiento privado. Es bajo estas nuevas condiciones que inicia la tercera fase de internacionalización de empresas brasileñas con el Partido de Trabajadores en el poder, durante este periodo se emplea el uso de mecanismos formales y no formales de internacionalización, y se consolida el rol de instituciones financieras como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Sennes y Tomazini, 2006: 4-6)

La principal crítica a la política de “integración multidimensional” brasileña es que nunca fue lo suficientemente profunda o se limitó a acuerdos poco institucionalizados que solo permitieron una “integración económica limitada” en detrimento de otros componentes como la integración productiva, financiera y logística, así como la priorización de programas de cooperación en lugar de mecanismos integracionistas en temas de seguridad, narcotráfico, aduanas y

políticas sociales. En consecuencia Brasil no ha logrado consolidarse como un polo articulador regional (Sorj y Fausto, 2011:5) (Sennes, 2012:1).

Asimismo, otros aspectos que debilitan la integración brasileña son la consolidación de líderes izquierdistas en países de la región (2005-2006) que discuten el modelo de integración propuesto por Brasil y el cuestionamiento de la opinión pública brasileña respecto al papel de *paymaster* que había asumido Brasil, que desviaba recursos de la agenda interna para perseguir un proyecto político regional. Estos acontecimientos terminan relegando la prioridad de eje central de Sudamérica a uno de los cuatro ejes que manejaba la política exterior brasileña (África, BRICS, IBSA y Sudamérica) y alejando a Brasil del trabajo realizado en ámbitos multilaterales (UNASUR, MERCOSUR).

En este contexto donde los mecanismos multilaterales dejan de funcionar, la promoción de IED se vuelve una de las principales herramientas de política exterior hacia la región dado que es manejada directamente entre gobiernos en el ámbito bilateral, utilizando la “diplomacia presidencial” y “diplomacia descentralizada”, así como otros mecanismos formales (líneas de crédito del BNDES) y no formales (rol del empresariado). En esta línea, en la década del 2000, Brasil firma acuerdos de complementación económica (ACE) con México (2002) y Perú (2005) en el marco de MERCOSUR (ACE 58)<sup>3</sup>, y acuerdos comerciales preferenciales (AAP.CE) con Colombia, Ecuador y Venezuela (2004),

---

<sup>3</sup> Brasil representa el 53% de las importaciones Peruanas de MERCOSUR, el acuerdo entró en vigencia en enero del 2006 y a partir de enero del 2012 los productos peruanos ingresan con arancel cero en Brasil.

India (2004) y suscribe acuerdos todavía no vigentes con Egipto (2010) y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU) en 2008. Posteriormente, en abril del 2016, Perú y Brasil firmaron un Acuerdo de Profundización Económico Comercial que todavía falta ratificar por ambos congresos.

La firma de estos acuerdos ejemplifica la búsqueda brasileña de tener mayor presencia en plataformas más amplias (eje Sur-Sur, Sudamérica y BRICS), donde Brasil se puede posicionar como un líder referente en la discusión de problemas globales como energías renovables, soluciones multilaterales a la Ronda de Doha y preservación de la democracia en Latinoamérica, y conjuntamente con las nuevas potencias emergentes, India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) y BRICS busca plantear soluciones globales a problemas globales (Sorj y Fausto, 2011: 12) (Sousa, 2008: 165).

Por su parte, el primer gobierno de Dilma Rousseff se caracterizó por presentar un menor grado de liderazgo regional que su antecesor, priorizar la agenda interna enfocada en temas de crecimiento económico y denuncias de corrupción sobre la agenda regional. El panorama macroeconómico había cambiado, Brasil enfrentaba problemas de desaceleración económica, el crecimiento del PBI cayó de 7.5 a 3.9 % (2010-2011) y un crecimiento negativo de 3.85% en el 2015, la inflación creció de 6.3 a 9.02 (2014-2015) y el desempleo aumentó de 6.5 a 6.8% en la población económicamente activa (2013-2014) y

alcanzó la cifra récord de 11.3 en el segundo trimestre del 2016 según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

Asimismo Brasil no estaba dispuesto a solventar los costos que implicaban perseguir el regionalismo, mantenía enfrentamientos con gobiernos Sudamericanos que se rehusaban a concederle el grado de líder regional<sup>4</sup>, todos estos factores condicionaron el alejamiento brasileño de la región. En cuanto a política económica, la estrategia de internacionalización de empresas se consolidó durante el gobierno de Lula y no se percibió afectada por el desescalamiento de la integración regional, y la IED brasileña en la región mantuvo una tendencia creciente en general, con valles excepcionales como la crisis del 2008-2009, e incluso se puede notar que Brasil ha logrado profundizar relaciones económicas con socios no tradicionales, dos de ellos objeto de estudio de caso en esta investigación, Perú y Venezuela.

Tradicionalmente Brasil ha sido un inversor directo en Argentina y Uruguay, pero en los últimos diez años ha diversificado su cartera de capitales en el extranjero, estableciendo fuertes relaciones económicas con Perú, Chile y Venezuela. Según el Banco Central Do Brasil al 2013, Argentina ocupa el primer puesto en el ranking de *Stock* IED brasileña en Latinoamérica (US\$ 4,574 millones) seguido de Perú (US\$ 3,298 millones), Panamá (US\$ 3,243 millones),

---

<sup>4</sup> El enfrentamiento que mantuvo Lula da Silva con Hugo Chávez y el bloqueo de Argentina a las aspiraciones brasileñas de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Uruguay (US\$ 3,003 millones), Chile (US\$ 1,575 millones), Venezuela (US\$ 1,490 millones), Colombia (US\$ 575 millones), Bolivia (US\$ 128 millones) y Ecuador (US\$ 106 millones). Seguidamente al analizar la tasa de crecimiento absoluta durante el periodo 2001-2013, el ranking lo lideran Chile (668%), Perú (415%) y Venezuela (295%) y considerando las tasas de crecimiento promedio anual se verifica el liderazgo de estos tres países: Perú (82.01%), Chile (65.90%) y Venezuela (64.64%), dos de ellos son estudio de caso en esta investigación.

Durante el periodo 2001-2013, Perú y Venezuela fueron dos de los mayores receptores de IED brasileña en la región, si bien estos países presentan marcadas diferencias socioeconómicas y políticas, y han optado por distintos modelos de crecimiento, han logrado ser igual de atractivos para el capital brasileño y cuadruplicar su stock de inversión en el caso peruano y casi triplicar en el caso venezolano. Por lo cual, la presente investigación tiene como *objetivo central explicar la internacionalización de empresas en Perú y Venezuela como estrategia de política exterior brasileña en Sudamérica para lograr el objetivo de consolidación regional en el periodo 2001-2014.*

A lo largo de la tesis también se desarrollan los siguientes objetivos secundarios: (1) describir la importancia que adquiere la internacionalización de empresas como estrategia de política exterior brasileña hacia Sudamérica a partir de la década del 2000 (2) desarrollar los ejes de implementación de la estrategia de internacionalización de empresas brasileñas en la región Sudamericana (3)

discutir en profundidad los ejes de implementación de la internacionalización de empresas brasileñas en los casos de Perú y Venezuela.

Cabe mencionar que se ha empleado una metodología cuantitativa y cualitativa que recoge información de los archivos de las Cancillerías Peruana y Venezolana, la Cámara de Comercio Peruano-Brasileña (CAPEBRAS), el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), y revisado memorias anuales y estados financieros de las principales trasnacionales brasileñas (públicas y privadas) presentes en Perú y Venezuela. Por otro lado se ha sistematizado bases de datos de información estadística del Banco Do Brasil, UNCTAD, OECD, CAPEBRAS, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) y la bolsa de valores de Sao Paulo (Bovespa). Finalmente se han realizado entrevistas en profundidad semi-estructuradas a funcionarios de la Embajada de Brasil en Perú, CAPEBRAS y expertos en Cancillería Peruana sobre las relaciones Perú-Brasil. El corte de análisis de esta investigación empieza en la década del 2000 dado el inicio de gobierno del Partido de Trabajadores (2003), es la primera vez que Brasil organiza una cumbre Sudamericana, Brasil firma las Alianzas Estratégicas con Perú (2003) y Venezuela (2005), finalmente es el periodo de mayor crecimiento de los flujos de IED en países de destino no tradicionales como Perú y Venezuela.

La internacionalización de empresas como estrategia de política exterior emplea distintos mecanismos en su formulación e implementación. En esta investigación se busca dilucidar los mecanismos que están relacionadas con la

tercera fase de internacionalización de empresas brasileñas, iniciada en el 2003 durante el gobierno de Lula da Silva. *De mi hipótesis resulta que la estrategia de internacionalización de empresas se manifiesta a través de mecanismos formales e informales del sector público y privado que impulsan el flujo de capitales y la búsqueda de competitividad de las empresas brasileñas para lograr su interés nacional de consolidación regional.*

Asimismo en la tesis se discuten las siguientes hipótesis secundarias: (1) A partir de la década del 2000 la internacionalización de empresas adquirió gran importancia como estrategia de política exterior brasileña y el empresariado se sitúa como un actor central dentro de su formulación, llegando a fijar la agenda y el continuismo de esta política para el desarrollo nacional y la integración Sudamericana (2) La implementación de la estrategia de internacionalización de empresas brasileñas tiene tres ejes centrales: mecanismos formales, mecanismos informales y el otorgamiento de líneas de crédito del BNDES. El rol del empresariado es transversal a los tres ejes. (3) Brasil emplea una misma estrategia de política exterior para dos casos antípodas que responden a intereses distintos, la presencia de inversión brasileña en Perú se debe a intereses económicos y en Venezuela fundamentalmente a intereses políticos.

El análisis del tema de investigación combinará la perspectiva teórica y empírica, y se analiza la importancia del poder económico como pilar del poder nacional y los mecanismos de su ejercicio (*uso del poder*) para convertirse en

potencia regional. Por otro lado se analiza la descentralización de toma de decisiones de política exterior brasileña como consecuencia de la nueva dinámica estado-empresa, el ejercicio de la “diplomacia presidencial” y el apoyo del BNDES para la creación de empresas multinacionales y su relación con el desarrollo nacional.

Esta investigación resulta importante para los tomadores de decisiones desde la perspectiva peruana en la identificación de estrategias que una potencia regional y Sudamericana como Brasil tiene hacia los países de la región, y cómo estas están alineadas con las diferentes prioridades que tiene Brasil para países de distintas características. Si bien es cierto, se han realizado investigaciones sobre la internacionalización de empresas brasileñas en el mundo desde 1970, debido a la importancia económica, a nivel Sudamericano la relación bilateral más estudiada es Argentina y a nivel extra-regional Europa, sin embargo no se ha estudiado desde la perspectiva de caso comparado entre dos países Sudamericanos que presentan modelos económicos y tipos de régimen de gobierno distintos. Resulta interesante también el estudio de la internacionalización de empresas como estrategia de política exterior donde interactúan actores públicos y privados como una muestra de las relaciones transnacionales donde las empresas multinacionales ejercen influencia sobre una agenda de política exterior más extensa y diversa, lo que dificulta su coherencia y coexistencia derivando en “disyuntivas de política exterior” resueltas a partir de la

jerarquización de los objetivos políticos y económicos en la construcción del interés nacional brasileño.

Esta investigación está dividida en tres capítulos. El primer capítulo describe la política de internacionalización de empresas en la política exterior brasileña y su relación con el objetivo de consolidación regional. Para lo cual analiza el rol del estado y los nuevos paradigmas que ayudan a entender la política exterior brasileña desde un país emergente en el sistema internacional, específicamente a partir del paradigma del estado logístico desde el inicio de gobierno del Partido de los Trabajadores (2003).

En este capítulo se describe teóricamente la importancia y beneficios de la creación de empresas multinacionales para el desarrollo nacional desde tres corrientes de las relaciones internacionales y cómo mediante la política “*Go Global*” las empresas brasileñas explotan ventajas específicas (internas y externas) para lograr competitividad e inserción internacional como medios de construcción de poder económico. Sin embargo, Brasil utiliza un nuevo enfoque de internacionalización de empresas propio de economías emergentes que prioriza la relación estado-empresa o una nueva ola de capitalismo de estado. Esta tercera ola de capitalismo de estado se caracteriza por las relaciones de cooperación formales e informales entre autoridades estatales y empresas, cuyo pilar central radica en utilizar la IED para lograr el desarrollo económico por lo cual el apoyo estatal es fundamental para la creación y consolidación de sus empresas

multinacionales, y efectivamente se incrementaron los recursos de las agencias de desarrollo federales con la colaboración del BNDES.

En la subsección de la nueva política brasileña se analiza el interés nacional a partir de distintos periodos de reformas particularmente abordando los cambios en los objetivos y la fuerza de la política de internacionalización de empresas brasileñas desde 1970 cuando las primeras empresas se internacionalizaron en búsqueda de recursos (Vale, Petrobras). La tesis se enfoca en los factores distintivos de la tercera fase de internacionalización de empresas y la importancia que ha cobrado esta estrategia como instrumento de política exterior, la descentralización de toma de decisiones donde el estado ha incorporado al empresariado en la formulación e implementación de esta política pública para finalmente evaluar cómo están articulados y cuál es la estructura jerárquica de los intereses de actores públicos y privados, destacando el papel que juega el empresariado para la fijación de agenda de política exterior y la continuidad de esta estrategia frente a otras políticas que pierden importancia a medida que Brasil se aleja de la región Sudamericana. Finalmente es importante definir si se puede clasificar a Brasil como potencia regional en base a criterios de jerarquía y distribución de los recursos de poder según distintas categorías y niveles en un sistema internacional de múltiples niveles.

El segundo capítulo busca explicar cuáles son los ejes de implementación de la política de internacionalización de empresas brasileñas desde los

mecanismos formales e informales en los que participan actores públicos y privados. El objetivo es determinar qué actores participan en la formulación de esta política de internacionalización de empresas, cuáles son sus intereses, cómo están articulados y jerarquizados entre sí, y de qué recursos disponen para impregnar fuerza y continuismo a este instrumento de política exterior. En la práctica los mecanismos van desde la promoción de la inversión privada y pública en el extranjero mediante la firma de alianzas estratégicas, acuerdos comerciales y mecanismos de seguros para la protección de inversiones en el exterior, análisis de información y asistencia técnica en la búsqueda de nuevos mercados, otorgamiento de incentivos fiscales a través de la firma de convenios para evitar la doble tributación, uso de la diplomacia presidencial para fortalecer las relaciones estado-empresa hasta el otorgamiento de líneas de crédito del BNDES para incentivar la exportación e internacionalización de empresas multinacionales brasileñas, la participación accionaria mediante la “regla de oro” para crear “campeones nacionales” hasta otorgar rescates financieros durante la crisis del 2008.

El BNDES ha sido uno de los principales mecanismos formales para la institucionalización de la internacionalización de empresas en la configuración de política exterior brasileña y una muestra de esto se da en el 2002 el banco modificó su estatuto para autorizar el financiamiento de proyectos de IED, realizando un ajuste a las reglas de financiamiento de operaciones (julio 2005), y aprobando la primera transacción (septiembre 2005). Los principales beneficiarios

de esta política son empresas que desarrollan actividades industriales o servicios de ingeniería y poseen una estrategia de internacionalización de largo plazo; así como las empresas cuyas inversiones en el extranjero ayudarán a promover las exportaciones brasileñas.

En el tercer capítulo se discute la implementación de la internacionalización de empresas en dos casos antípodas, Perú y Venezuela, con regímenes políticos y modelos económicos distintos. Para lo cual se analiza la evolución de los flujos de IED brasileña en ambos países, los principales sectores económicos de destino, las implicancias del tipo de capital de origen (público, privado o mixto) y el uso de una misma estrategia de política exterior que responde a intereses económicos en el caso peruano y a intereses políticos en el caso venezolano, ambos componentes del interés nacional brasileño de consolidación regional. No obstante esta política suscita disyuntivas de política exterior en materia de las relaciones empresa-estado y en la lucha por el liderazgo regional entre Lula da Silva y Chávez. Resulta interesante analizar el preponderante rol del BNDES en el diseño y financiamiento de proyectos de la iniciativa de integración Sudamericana (IIRSA) y la construcción de la línea 5 del Metro de Caracas como dos de los casos más representativos en Perú y Venezuela, y la similitud de problemas que han presentado en términos de conflictos sociales, retraso de obras, sobrecostos y vínculos con la corrupción.

## **Capítulo I: La Estrategia de Internacionalización de Empresas y la Política Exterior de Brasil**

### **1.1 La Internalización de Empresas y la Consolidación de Brasil como Potencia Regional Sudamericana**

#### **1.1.1 El Estado y la Política Exterior Brasileña**

La política exterior brasileña estudiada desde el ámbito de las relaciones internacionales ha cubierto tres grandes temas desde inicios del S.XX: el estado como actor principal del mundo internacional, la ampliación de agenda de temas en política exterior, de la alta política (diplomacia y estrategia militar) a la baja política (economía y medioambiente), y el surgimiento de diversos actores cuyo accionar puede cambiar el status quo de la política internacional (Calcagno y Maserà, 2012: 161-162).

En función al primer tema, históricamente Brasil ha mostrado heterogeneidad y asimetría en los atributos de poder relativo de los estados en la estructura del sistema internacional. Con el paradigma del estado, Amado Cervo busca crear una tipología del estado brasileño en sus distintas etapas históricas partiendo de la estructura internacional y la interrelación del ámbito doméstico e internacional de los estados para determinar las modalidades de inserción económica y política internacional de un país emergente y el papel que debe desempeñar en el sistema internacional (2012: 162) (Putnam, 1988: 433-436).

Este esquema parte de un horizonte propio del que Lechini ha denominado Sur global y se aleja de interpretaciones tradicionales de fenómenos socio-históricos vistos desde fuera. Cervo crea este nuevo paradigma de estado desde la necesidad latinoamericana de producir sus propios conceptos operativos partiendo de las relaciones asimétricas y de transferencia de valor en la relación Norte-Sur, o centro-periferia. Asimismo identifica cuatro etapas en la historia moderna y contemporánea brasileña en función a la posición que el estado ha tomado frente a otros actores internacionales: el estado liberal conservador (hasta 1930), el desarrollista (1930-1989), el normal (1989-2002) y el logístico, vigente hasta la actualidad (Calcagno, Masera, 2012: 161-170).

El paradigma de estado ha condicionado la política exterior brasileña, le ha dado continuidad y la hecho previsible más allá de distintos regímenes políticos, logrando un “acumulado diplomático” que Cervo resume en diez componentes: (i) autodeterminación, no intervención, y pacifismo de la política exterior, (ii) juridicismo como patrón de conducta de la política exterior, (iii) multilateralismo, con una posterior crítica al orden internacional, (iv) postura cooperativa y no confrontacionista para delimitar fronteras y lograr acuerdos regionales, “diplomacia vecinal” (v) priorización de ámbitos estratégicos tomando en consideración las áreas de acción preferenciales de ciertos países para lograr cooperación estratégica para el desarrollo, (vi) realismo y pragmatismo, (vii) búsqueda del desarrollo como vector para eliminar las asimetrías internacionales y nacionales,

(viii) independencia del patrón de inserción internacional, (ix) postura de intereses claros respecto al sistema internacional (2012: 168-169).

El primer paradigma del estado liberal conservador consistió en una política exterior brasileña que defendía la soberanía política recurriendo al liberalismo económico. La élites controlaban el estado, y el interés nacional fue el interés de los terratenientes, aplicando la diplomacia agroexportadora. La firma de tratados bilaterales fue el medio para lograr este orden internacional, antes de 1828 Brasil había firmado 19 tratados, y esta especialización se manifestó a través de la venta de materias primas, por muchos años el objetivo de la diplomacia brasileña fue defender los derechos de productores de café y azúcar (2012: 171).

El segundo paradigma del estado desarrollista inicia con la depresión de 1929 y la segunda guerra mundial, el liberalismo caía y el nacionalismo se acentuaba política y económicamente. Las importaciones y exportaciones mundiales caían y los países latinoamericanos se vieron obligados a modernizarse. Se continuó utilizando la diplomacia económica, esta vez para promover un proyecto nacional de desarrollo industrial. La política internacional buscó eficiencia a partir de un desarrollo autónomo, flexibilización del comercio, subordinación de la política de seguridad al desarrollo nacional y cooperación externa. El interés nacional implica la agregación de distintos intereses, muchas veces contrapuestos entre sí, en el caso brasileño algunos actores buscaban un acercamiento al sistema capitalista de Estados Unidos, mientras que otros un desarrollo autónomo desde el ámbito doméstico, Cervo señala que Lula da Silva

aplica una síntesis de ambos intereses (Calcagno, Maser, 2012:171) (Allison, 1988: 215).

Este periodo se caracterizó por presentar un conservadurismo liberal hacia fuera y desarrollista hacia dentro que buscó la industrialización y transferencia tecnológica. Los 50 y 60s se caracterizan por lograr una transformación de la industria brasileña con ayuda del capital extranjero consolidándose hasta la década del 70, donde se busca la transición hacia una nueva fase de innovación tecnológica con apoyo estatal, pasando de la sustitución de importaciones a la sustitución de exportaciones. Cervo señala que en este periodo Brasil rompe con el modelo de dependencia y lograr superar las asimetrías del sistema capitalista partiendo del mismo (Calcagno y Maser, 2012: 171-173).

El tercer paradigma del estado normal o liberal se caracteriza por un regreso al acatamiento de las reglas del sistema capitalista impuestas desde fuera y se extendió a nivel de la región latinoamericana. Este paradigma se caracteriza por un pensamiento monetarista de la economía y propone medidas de ajuste para solucionar desequilibrios fiscales, de inflación y de balanza de pagos. Este periodo está contextualizado en la crisis de deuda externa que afectó a toda la región y el estancamiento económico, así como la ejecución de un programa de reformas estructurales que reducen la presencia del estado e instauran la apertura de los mercados de consumo, valores, producción y servicios (2012:174).

Cervo concluye dos consecuencias negativas y una positiva para la formación nacional de este nuevo paradigma normal. La positiva fue la apertura de

la economía que forzó a los empresarios nacionales a adecuar su producción para poder competir con productos importados, fortaleciendo diversos sectores de la economía brasileña en el largo plazo. Es importante mencionar que a diferencia de otros países del eje Sur, este fenómeno causó un alto grado de organización de la sociedad brasileña. Mientras que las consecuencias negativas fueron el fortalecimiento de dependencia tecnológica, financiera y empresarial y un proceso de “reprimarización” de la economía (Calcagno y Masera, 2012: 173-175).

Finalmente el paradigma del estado logístico se caracteriza por un alto grado de populismo a nivel latinoamericano, recoge políticas del paradigma normal como responsabilidad fiscal, estímulo a la inversión extranjera y apertura de mercados, pero contenía una fuerte crítica de la sociedad brasileña hacia los países “centrales” que impulsaban políticas hacia la periferia pero no seguían el liberalismo que profesaban, por lo que empezaron a promover las verdaderas políticas que eran aplicadas desde estos países “centrales” (2012:175).

El paradigma logístico combina un liberalismo internacional con promoción del desarrollo interno, busca la autonomía en la toma de decisiones pero adecuada a un mundo interdependiente globalizado, lo que lo diferencia del paradigma desarrollista es que atribuye la responsabilidad del desarrollo al estado empresario. Así, el nuevo interés está más alineado a los intereses de sociedades avanzadas o “centrales” para ser parte del equilibrio en un mundo interdependiente y competitivo pero fortaleciendo el núcleo económico nacional (2012: 175).

En consecuencia, el estado diversifica su política exterior, que se alinea y persigue los intereses nacionales de distintos actores (agricultores, empresarios, obreros y consumidores), otorga apoyo a emprendimientos públicos y privados de igual forma que los países “centrales”, invierte en el exterior (en primera instancia en los países vecinos) , fortalece a sus empresas invirtiendo en tecnología para que puedan competir internacionalmente, pero paralelamente buscan proteger socialmente a los trabajadores y consumidores (Cervo, 2003: 10 y 21). Cervo señala que el fortalecimiento de capitales se logra con la internacionalización económica a partir de dos componentes desde una perspectiva realista, la construcción de medios de poder y el uso de ventajas competitivas intangibles como la ciencia, tecnología y emprendimientos empresariales (Calcagno y Maser, 2012:176).

El paradigma del estado logístico logró elevar la competitividad brasileña y armonizar los intereses de países emergentes con el nuevo orden internacional creado por la globalización. Con Lula da Silva, Brasil construye poder en distintos ámbitos y regiones, en Sudamérica a través de la integración productiva en inversiones, infraestructura y energía, a nivel global a través de la cooperación y alianzas con países emergentes (China, Rusia, Sudáfrica e India) para modificar las reglas del sistema internacional (2012:176).

A nivel doméstico el gobierno busca la disciplina económica con un superávit comercial, disminución de la deuda y aumento de las inversiones brasileñas en el exterior. Esta última ha sido un traslado de los intereses de

empresarios brasileños que con apoyo estatal han logrado que Brasil tenga fuertes inversiones privadas en el extranjero. Esta nueva política basada en el realismo y pragmatismo, busca acumular “atributos de poder” y de prestigio internacional para participar en la revisión de normas de las instituciones internacionales, situarse como protagonista o hegemón en América del Sur, y ofrece una reinterpretación del desarrollo doméstico a partir de las fortalezas logísticas de este nuevo estado logístico (2012: 175-177).

### 1.1.2 Poder Económico y Poder Nacional

El objetivo de esta subsección es explicar cómo Brasil usa su poder económico instrumentalizado por la política de internacionalización de empresas para construir poder nacional y constituirse como líder regional. La búsqueda de poder nacional en el sistema internacional estará condicionada por el grado de poder o influencia que posee un país, así estados más grandes poseen un portafolio de instrumentos de política exterior más amplio, desde hard power hasta influencias culturales. Una “*gran potencia*” puede determinar el resultado en cualquier ámbito geográfico mientras que un “*microestado*” debe preservar su autonomía (Smith, Hadfield y Dunne, 2008: 130-133).

Los instrumentos de política exterior están condicionados por las capacidades de un estado, que a su vez dependen de la dotación de recursos de un país. Tradicionalmente estos han sido considerados como “fuerzas básicas” de

política exterior y contemplan factores climáticos, posición geográfica, tamaño de la población, educación, tradición, nivel de desarrollo, entre otros (Knorr, 1975).

Asimismo estas “*fuerzas básicas*” tienen que ser convertidas en “*uso del poder*”, el cual se manifiesta a través de las iniciativas del gobierno en política exterior y política económica que buscan acumular poder económico. El poder económico y grado de internacionalización de un país son componentes del poder nacional ya que alteran el “*balance de poder*” y la “*esfera de influencia*” de un estado (Knorr, 1975) (Alcok, Norman, Newcombe, 1970) (Cline, 1975). A su vez, la acumulación de poder económico está relacionada con la magnitud de transacciones económicas que ejerce un estado; para lo cual debe poseer diversos recursos, ser flexible en su distribución, y generar excedentes comerciales y de inversiones en el exterior (Knorr, 1975).

Brasil ha cumplido con gran parte de los componentes de poder nacional que debería tener un país para convertirse en una “*gran potencia*” en la última década. Conjuntamente con la dotación de recursos que siempre ha existido (población, territorio, recursos naturales), y el desarrollo de capacidades (fuerza militar, diplomacia corporativa y presidencial), el estado brasileño ha expandido su interés nacional de un ámbito regional a mundial (*Go Global*). Uno de los escenarios de poder económico más importante que ha sido central de su política exterior es la presencia de inversión extranjera directa (IED), particularmente en América del Sur, BRICS y África. La IED es una modalidad de ingreso a mercados externos que a diferencia de la inversión extranjera de portafolio (IEP) implica la

gestión directa de operaciones en el exterior y proporciona mecanismos de supervisión sobre las empresas, es decir construye relaciones de capital de largo plazo (Peng, 2011).

Según Nölke, actualmente se está viviendo la tercera ola de capitalismo de estado en el mundo, encabezada por economías emergentes como China, India o Brasil. A diferencia de tiempos pasados, esta nueva ola no está basada en la prohibición de aranceles (*Primera Ola de Internacionalización*) o el grado de planeamiento central del gobierno (*Segunda Ola de Internacionalización*), sino en las relaciones de cooperación formales e informales entre autoridades estatales y empresas. El pilar central de esta tercera ola radica en la estrategia de utilizar IED entrante (inward) y saliente (outward) para lograr el desarrollo económico de un país, por lo tanto el apoyo estatal es un factor fundamental para explicar el surgimiento y desempeño de EMNs de economías emergentes. En economías emergentes la relación con la casa matriz es muy importante (McNally, 2012: 755) (Nölke, 2014: 6).

Tomando en consideración que estas economías emergentes se están integrando tardíamente al sistema económico global existen discrepancias con el modelo liberal de internacionalización adoptado por economías avanzadas. Desde una perspectiva comparada las relaciones entre el estado y el empresariado son distintas entre economías emergentes y economías avanzadas en cuanto a la formulación de políticas públicas a partir de EMNs estatales, financiamiento directo a través de bancos de desarrollo o fondos de pensiones, normativa de regulación

por sectores, protección selectiva de derechos de propiedad, entre otros (Nölke, 2014: 5).

Desde las economías avanzadas, las relaciones estado-empresa han sido institucionalizadas para responder a crisis globales y afrontar los retos que representan el surgimiento de EMNs de países emergentes. Por lo cual resulta importante que países emergentes también formen instituciones internacionales que regulen estas relaciones con fines específicos como el financiamiento de la inversión, gobernanza corporativa y política comercial (Nölke, 2014: 7).

El estado juega un rol central en el proceso de convergencia económica (*catch-up*), pero su nivel de involucramiento dependerá del tamaño, nivel de desarrollo y tiempo de integración al sistema global (Hsueh, 2011: 10-11). Por otra parte, las corporaciones juegan un rol central para alcanzar los niveles de industrialización de países avanzados, para lo cual el estado debe desarrollar políticas industriales y un andamiaje institucional que fortalezca la relación estratégica estado-empresa en cuatro sectores: servicios, extracción de recursos, manufacturas y finanzas (Nölke, 2014: 7).

La globalización es otro fenómeno que ha reconfigurado la estructura del poder empresarial global. Los países que cuentan con presencia empresarial en el exterior acumulan reservas y construyen infraestructura (Knorr, 1975). *Fortune Magazine* señaló que en el 2008 dentro de las 500 principales empresas globales, 61 pertenecían a potencias emergentes (12.2%), mientras que en 2013

representaban el 26% (130 empresas), y se espera que para el 2025 alcance el 45% (McKinsey Global Institute, 2013).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) resaltó que en el ranking Top 20 de EMN's brasileñas y sus operaciones en el extranjero para el periodo 2004-2005, la medición de la variable “*internacionalización*” de acuerdo a la concentración de ingresos procedentes del exterior y operaciones en mercados regionales indicaba que la única empresa que superaba el 50% de “*internacionalización*” es Odebrecht, mientras que Petrobras supera el 25%. Las empresas que tenían operaciones en cinco mercados (América Latina, América del Norte, Asia-Pacífico, Europa y otros) eran Petrobras (petróleo), CVRD (minería) y Norberto Odebrecht (ingeniería y construcción). Mientras que 17 del ranking de 20 empresas tenían presencia en América Latina (Flynn, 2007: 17).

### 1.1.3 Brasil como Potencia Regional Sudamericana

#### *Definición de Potencia Regional*

En cuanto al esfuerzo de clasificar estados en base a su jerarquía de poder y participación en la distribución de poder en el sistema internacional, los criterios de clasificación de una “potencia emergente” (*rising power*) han pasado por el crecimiento económico, población, acceso a tecnologías avanzadas y recursos militares. El National Council of Intelligence (NIC, 2004) identificó a China, India,

Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica como “potencias emergentes” hasta el 2020 (Chase, Hill y Kennedy, 1999: 9). Joseph Nye sostiene que existen distintas dimensiones de poder, en el primer nivel los temas militares, en un nivel intermedio los temas económicos, y en el nivel más bajo los temas transnacionales (Nolte, 2006: 9).

El supuesto de partir de una estructura multidimensional de poder no es posible ya que los recursos de una dimensión de poder no pueden ser convertidos a otra dimensión de poder, es decir no existe intercambiabilidad de los recursos de poder, y se debe analizar el poder multidimensional según distintas categorías de poder y distintos niveles de poder en un sistema internacional de múltiples niveles (Baldwin: 2002: 180). La distribución de poder se da en temas y áreas específicos, por lo que existen múltiples estructuras de poder en diferentes áreas de temas específicos, y “la dominancia no es igual en todas las dimensiones de poder” (Nolte, 2006: 10).

La distribución de los recursos de poder sitúa a una potencia hegemónica en la cima jerárquica seguido de grandes potencias, potencias medianas y estados menos poderosos subordinados (2006: 10). Mientras que el modelo de jerarquías múltiples de Lemke se compone de “jerarquías de poder paralelas y superpuestas”, donde existen subsistemas regionales y subregionales subordinados al poder global (2006: 11).

Una gran potencia debe disponer de los recursos necesarios para actuar en más de una región, si bien una potencia regional dispone de recursos amplios,

su capacidad de impacto a nivel global es limitado (2006: 12). Por lo que solo se puede analizar a las potencias regionales desde un modelo con múltiples niveles: el ámbito regional, el interregional y el global; y la estabilidad de las jerarquías de las potencias regionales depende de la maximización de las ganancias netas de los estados involucrados en la jerarquía de poder regional (2006: 12).

En suma, una potencia regional tiene las siguientes características: pertenece a una región geográfica delimitada, tiene la capacidad de enfrentar a una coalición de la región, es influyente en la región y ejerce un rol importante también en el ámbito global (Osterud, 1992: 12). Por ejemplo potencias medianas tradicionales en el sistema internacional son Canadá y Australia, mientras que potencias regionales que son potencias medianas en el ámbito global son Sudáfrica, India y Brasil.

Las potencias regionales utilizan cada vez más estrategias propias de potencias medianas como la formación de coaliciones en instituciones internacionales para balancear el poder de las grandes potencias, y uno de los indicadores de poder de las potencias regionales es su influencia en foros diplomáticos e instituciones internacionales (Hurrell, 2006: 11), para poder “liderar” deben combinar el liderazgo con el poder (Nolte, 2006: 15) y “las jerarquías de poder se reflejan en arreglos institucionales exclusivos tanto formales como informales de la política internacional” (2006: 7).

Asimismo, Schoeman destaca que las potencias regionales en el ámbito de seguridad tienen que tener la voluntad y los recursos para crear y garantizar la paz

y el orden regional, y los demás estados de la región tienen que aceptar este rol (Schoeman, 2003: 353). Schrim propone una nueva clasificación de potencia regional que combina nociones de “soft power” y “hard power” donde la potencia regional debe presentar liderazgo en: i) el establecimiento de reglas en la región (*rule making*) ii) recursos materiales, organizacionales e ideológicos iii) movilización de recursos iv) aceptación dentro y fuera de la región v) uso de influencia política en la región (Nolte, 2006: 17).

*“El estatus como potencia regional depende de la voluntad de ejercer ese papel, pero también de la aceptación de ese estatus por parte de otros estados en la región, de otras potencias regionales y de la superpotencia global” (Nolte, 2006: 17).*

Huntington se refiere a las potencias medias regionales como “poderes regionales secundarios” ya que las potencias regionales deben tener un enfoque multilateral y cooperativo con estas. En su esquema, las potencias regionales presentan las siguientes características: i) base regional (geográfica y económica), ii) poder de exclusión (geopolítico e ideológico), iii) voluntad y percepción de liderazgo en la región, iv) recursos materiales, institucionales e ideológicos, v) inserción en la región (económica, política y cultural), vi) actividades y resultados de la influencia regional, vii) influencia sobre la estructura de gobernanza regional, viii) define la agenda de seguridad regional, ix) liderazgo aceptado dentro y fuera de la región, x) definición y representación de los intereses regionales en foros internacionales (2006: 18).

Sin embargo dentro de la región se pueden formar alianzas contra la potencia regional emergente, o la gran potencia puede tener una postura de “realismo ofensivo” impidiendo que otras potencias regionales tengan hegemonía en su respectiva región, y buscarán que existan varias potencias que compitan por el liderazgo regional (Nolte, 2006: 19) (Mearsheimer, 2001: 140-143, 2005: 47-48).

*“States that gain regional hegemony have a further aim: to prevent other geographical areas from being dominated by other great powers. Regional hegemony don’t want peer competitors. Instead, they want to keep other regions divided among several great powers so that these states will compete with each other” (Mearsheimer, 2005: 48)*

En el caso de Brasil, históricamente Estados Unidos ha condicionado la hegemonía brasileña en Sudamérica, y en las últimas dos décadas ha existido oposición por parte de potencias medias regionales como Argentina y Venezuela para la consolidación política de Brasil en la región. Fuller y Arquilla señalan tres estrategias frente a una potencia regional emergente: i) respaldar y cooperar con la potencia regional en intereses políticos comunes (bandwagoning), ii) buscar el equilibrio de poder y crear una contrabalanza regional (balancing), y iii) no intervenir y dejar que se establezcan los nuevos equilibrios regionales (Nolte, 2006: 20). Mientras que la potencia regional puede responder cooperando con estados más débiles y creando una contrabalanza de poder contra la gran potencia, en este caso Estados Unidos, por ejemplo ejerciendo influencia brasileña en el Caribe, y aplicando una política de *binding* mediante reglas e instituciones

internacionales, o una combinación de ambos “resistencia y cooperación” (2006: 21).

En cuanto a la relación de hegemonía regional y regionalismo, las potencias regionales encuentran en las instituciones regionales multilaterales un instrumento para influir la inserción de la potencia regional mediante instituciones de integración regional (2006: 23) (Ikenberry, 2005) (De Santis, 2005: 31).

*“Para los estados poderosos (rule makers) las instituciones regionales muchas veces constituyen un instrumento de dominancia más económico y más seguro. Para los estados menos poderosos (rule takers) las instituciones regionales ofrecen la posibilidad” (Hurrell, 2005: 1996-1997).*

Nolte destaca la importancia de la cooperación e integración regional en términos económicos y de seguridad regional (Nolte, 2006: 18). Brasil ha buscado convertirse en potencia regional no a partir de un modelo de jerarquía de poder sino desde el concepto de hegemonía cooperativa. Esta teoría busca explicar los procesos de integración regional a partir de los intereses y estrategias de las potencias regionales, es una forma de ejercer hegemonía mediante arreglos institucionales cooperativos, y consta de una variable ofensiva (aspirar a un mayor papel en el ámbito global) y defensiva (una potencia grande en descenso busca estabilizar la base de poder) (2006: 23-24).

El modelo de hegemonía cooperativa presenta cuatro ventajas: agregación de poder, creación de estabilidad regional a base de incentivos positivos y legitimidad, compartimiento del poder e inclusión de otros estados en cuanto al acceso de recursos, y difusión de ideas, modelo político y económico (2006: 24).

Asimismo, es de suma importancia que las potencias medianas regionales acepten el liderazgo de la potencia regional bajo el modelo de hegemonía cooperativa (2006: 25).

*“Un hegemonía regional (cooperativa) presupone que también los estados menos poderosos se benefician de los arreglos institucionales regionales. Entre estos las potencias medianas regionales son los más importantes” (Nolte, 2006: 26).*

### ***Brasil como Potencia Regional Sudamericana***

El trabajo brasileño para lograr la integración regional puede ser explicado mediante dos consideraciones teóricas propias de la política exterior brasileña: autonomía y universalismo. El principio de autonomía implica que la búsqueda brasileña de una integración con sus vecinos Sudamericanos respondió esencialmente a una política de *soft balancing* frente a Estados Unidos, que buscaba asegurar instrumentos de poder y autonomía en su estrategia de inserción en la economía global y proyección en el sistema internacional (Sorj y Fausto, 2011:1-2) (Iglesias y Motta Veiga, 2002: 395).

La pérdida de importancia de la región Sudamericana radica en transformaciones geopolíticas y geoeconómicas, principalmente la paralización de Doha y el surgimiento de China como potencia exportadora manufacturera que redujo las ventajas de libre comercio con Estados Unidos. En este contexto la relación con China se muestra compleja, por un lado la demanda china por materias primas implica una reprimarización de la economía, y compensación de

mercados más proteccionistas como Europa y Japón, pero por otro lado China también es un gran exportador de manufacturas, competidor directo de Brasil, por lo que este último ha utilizado recursos financieros y diplomáticos para preservar los mercados de la región (Sorj y Fausto, 2011: 3).

Bajo este contexto, grupos empresariales brasileños se muestran preocupados por el impacto negativo de la irrupción de manufacturas chinas en la región y el aumento del tipo de cambio para el desempeño de la industria brasileña, así como la desaceleración de la economía brasileña; que según el Fondo Monetario Internacional (FMI) pasó de tener un crecimiento real de 7.57% (2010) a 0.15% (2014), y proyecciones negativas de -3.03% (2015), -1.04% (2016), lo cual incrementa la importancia de mercados externos. Ante lo cual, parte de la respuesta doméstica e internacional ha sido otorgar paquetes de estímulos económicos y promoción de grandes proyectos de construcción e ingeniería en la región (Sorj y Fausto, 2011:4-5).

El principio de universalismo determina que en un contexto global donde impera la regionalización, Brasil necesitaba de Sudamérica como plataforma para aspirar convertirse en potencia mundial. En esa línea, la política regional brasileña durante el gobierno de Cardoso puede ser calificada como “hegemonía consensual” ya que no ha seguido una estrategia intervencionista sino de integración y liderazgo bajo un programa apolítico tecnócrata, enmarcado en el multilateralismo y frecuentemente llevado a cabo por agencias y ministerios gubernamentales (Sorj y Fausto, 2011: 6) (Burgos, 2009).

Desde una perspectiva histórica, a lo largo del siglo XX la política exterior brasileña ha estado condicionada por su propósito de adoptar su “rol natural” de “país grande” en el sistema internacional, y para ser considerado un “jugador mundial” ha buscado influenciar las reglas institucionales y a regímenes internacionales. Sin embargo autores como Maria Regina Soares de Lima y Monica Hirst afirman que para lograrlo ha hecho mayor uso de su poder blando y ha evitado la creación de poder duro (territorio, población y fuerza militar). La explicación radica en la tradición política brasileña de mediación, resolución pacífica de conflictos y satisfacción territorial, en consecuencia Brasil tiene un presupuesto militar inferior al de Venezuela, Colombia, Chile, y capacidades de defensa inferiores a la India, Egipto e Indonesia, lo que representa una restricción sustancial frente a las nuevas responsabilidades de seguridad regional y mundial que deberá asumir si aspira un cupo dentro del Consejo de Seguridad (Soares de Lima y Hirst, 2006: 21-38).

*“Un liderazgo regional se puede ejercer solamente en forma muy limitada mediante poder militar o presiones diplomáticas. Más bien, éste debe asentarse en estructuras de cooperación (hegemonía cooperativa) con los otros estados de la región” (Nolte, 2006: 27).*

La estabilidad regional y la influencia de Estados Unidos moldearon las percepciones de política exterior de las élites brasileñas, que percibían los riesgos y amenazas en términos económicos y no militares y de seguridad, por lo que el núcleo de la política exterior brasileña ha estado ligada a momentos críticos domésticos e internacionales (*critical junctures*) del desarrollo económico. Cabe

destacar dos momentos críticos, el primero en 1930 con la crisis del modelo agroexportador y la instauración del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y el segundo en 1990 con el agotamiento del régimen de protección de la industrialización y su reemplazo con un modelo de integración competitiva en la economía global que tiene como una de sus principales herramientas la internacionalización de empresas (Soares de Lima y Hirst, 2006: 22-23).

En un primer momento, el rol del estado brasileño fue invertir a gran escala en un amplio rango de sectores industriales, en los años 60s y 70s se agregó un componente exportador a esta estrategia de desarrollo que pasó por la aplicación del modelo ISI, y más recientemente las demandas brasileñas han buscado tratamiento diferenciado para los países en desarrollo en el comercio internacional, la creación del sistema de preferencias generales para países en desarrollo exportadores, y la apertura de mercados y cooperación Sur-Sur (2006: 23).

Brasil desarrolló un patrón de dependencia (*path dependency*) que explica la estabilidad y continuidad de políticas que fueron diseñadas durante el periodo ISI. Esta continuidad también es analizada a partir de los intereses de la coalición social dominante, el aislamiento burocrático de la cancillería brasileña, la “resistencia paradigmática” de ideas que influenciaron a los tomadores de decisiones, y de la relación entre la identidad nacional brasileña y su orientación de política exterior (Soares de Lima y Hirst, 2006: 23). La relación entre los

objetivos de la política ISI y la autonomía de política exterior conllevaron a la legitimidad doméstica de Itamaraty en cuanto a ser uno de las principales instituciones para el desarrollo nacional, y el desarrollo de una “memoria institucional” que permitió que muchos aspectos de la política ISI conserven su influencia tras el declive del modelo (2006: 22).

En el ámbito político, Brasil ha buscado reformar las principales instituciones multilaterales, principalmente Naciones Unidas, alegando que el esquema actual contribuye a la desigualdad en la distribución de poder y riqueza (Sousa, 2008: 169).

*“El anclaje y la articulación de la potencia regional con su región de referencia tiene su fundamento muchas veces en instituciones de integración regional. La configuración de las instituciones de gobernanza regional es un indicador para la distribución de poder en la región y el carácter de la hegemonía regional” (Nolte, 2006: 28).*

Este aumento de las responsabilidades que debe asumir Brasil en la esfera mundial converge con la política regional de países en desarrollo en instituciones multilaterales. Medidas concretas como la creación de la Comunidad Sudamericana, participar activamente en las negociaciones comerciales regionales y mundiales, profundizar relaciones con China y Rusia, construir coaliciones Sur-Sur (India y Sudáfrica), promover candidatos brasileños a la presidencia de organismos multilaterales (OMC y BID), postular para convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Soares de Lima y Hirst, 2006: 21). En consecuencia, la política exterior brasileña se resume en: (i) naturaleza instrumental y cercana con los objetivos de desarrollo

del país, (ii) compromiso con el multilateralismo, (iii) importancia creciente de la política regional y de seguridad, (iv) evolución de la relación bilateral con Estados Unidos (2006:22).

Sin embargo, cabe mencionar que Brasil no ha logrado consolidarse como un polo articulador regional que fomenta una “integración multidimensional” profunda y más bien ha optado por acuerdos poco institucionalizados o la firma de tratados bilaterales que solo permitieron una “integración económica rasa”<sup>5</sup>. En esta línea Brasil ha firmado acuerdos de complementación económica con México (2002) y Perú en el marco de MERCOSUR (2005), y acuerdos comerciales preferenciales con Colombia, Ecuador y Venezuela (2004). El avance de esta integración limitada se manifiesta en el deterioro de la integración productiva, financiera y logística, así como el establecimiento de programas de cooperación y no mecanismos integracionistas en temas de seguridad, narcotráfico, aduanas y políticas sociales (Soares de Lima, Hirst, 2011: 11-12) (Sennes, 2012: 151) (Iglesias, Motta Veiga, 2002: 430).

## 1.2 Internacionalización de Empresas y Desarrollo Nacional

En un sistema capitalista las Empresas Multinacionales (EMN) cumplen un rol fundamental para el desarrollo y transformación de potencias económicas a través de la explotación de recursos, transferencia de riqueza e innovación tecnológica (Gilpin, 1976: 184). Una EMN es una firma que realiza IED y cuenta

<sup>5</sup> En el marco de la relación Hub (Centro-Periferia), Brasil ha mantenido una agenda bilateral con cada uno de los países, Perú ha sido uno de los países con el que ha habido mayor avance, pero no ha seguido un enfoque multilateral desde UNASUR como inicialmente fue planteado, por ejemplo mediante el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM).

con operaciones en dos o más países, fuera de su ubicación de origen. También puede realizar negocios en el exterior a través de operaciones de exportación, importación, licencias, franquicias, outsourcing, entre otros. Sin embargo, el factor clave que diferencia a las EMN es la presencia de inversión directa, lo cual supone abrir una subsidiaria, franquicia o la adquisición de una firma; considerando que el objetivo final es el control de la gestión de la producción (OCDE, 2010:21-28).

En Brasil, la modalidad de internacionalización de empresas prioritaria ha sido la adquisición de empresas por encima de la asociación de empresas, aprovechando oportunidades de explotación de recursos naturales, y explotando sectores donde las empresas cuentan con apoyo estatal, político y financiero (Dalla Costa, Gelinski Júnior, Wichinevsky, 2014:12).

La importancia de las EMNs ha sido estudiada desde tres corrientes: liberal, marxista y mercantilista. La perspectiva liberal supone que la naturaleza de las relaciones internacionales es armoniosa y el intercambio no tiene que ser un juego de suma cero. Los estados tienen intereses nacionales y cosmopolitas, que buscan alcanzar en una economía de libre mercado donde el estado no interfiere en las transacciones económicas, por lo tanto el intercambio de commodities e inversión logrará el mejor resultado posible no solo en el ámbito nacional sino internacional, ya que los recursos escasos serán utilizados más eficientemente. Mientras que para los marxistas y mercantilistas las relaciones económicas son naturalmente conflictivas y la pérdida de un grupo es la ganancia de otro en la distribución de riqueza y poder en una sociedad. Para los marxistas los intereses

de una clase dominante determinan la política exterior del estado mientras que para los mercantilistas el interés nacional del estado-nación determina la política exterior (Gilpin, 1976:185-188).

En un inicio el éxito de las EMN fue explicado por las operaciones product-cycle que constaban de tres fases: introducción, maduración y estandarización. Las empresas norteamericanas, pioneras de las EMNs, gozaron de ventajas monopólicas por el grado de sofisticación tecnológica, experiencia en marketing y patentes. Sin embargo en la fase de maduración, las empresas empiezan a perder su ventaja comparativa y para mantener la rentabilidad de la inversión deben establecer subsidiarias en el extranjero o vender su licencia a empresas extranjeras. Esta estrategia es netamente defensiva en un mundo globalizado donde las ventajas comparativas se han vuelto inestables y dinámicas, y la única forma de mantener su participación de mercado es producir en el exterior (en la mayoría de casos manufacturas). En este contexto, la EMN es la mejor expresión de una institución internacional que opera en un mundo de economías interdependientes (Vernon, 1973).

Los objetivos de las EMN han cambiado en el tiempo. En 1970 el objetivo de la IED era garantizar el acceso a materias primas (Knorr, 1975), mientras que el enfoque de internacionalización de las nuevas economías emergentes responde menos a paradigmas de internacionalización o estrategias de entrada de capital reflejadas en las teorías de negocios internacionales clásicas como “Eclitic Paradigm” (Dunning, 1986), Product Cycle Model (Wells, 1983), Linking, Leverage,

Learning-approach (Mathews 2002b, 2006a) y más a la relación que las empresas establecen con el gobierno. Esta nueva integración ha demostrado una rearticulación del lazo estado-capital, o una nueva ola de capitalismo de estado (Nölke, 2014:2).

Desde la teoría de organizacional industrial, John Dunning ha buscado explicar los patrones y la extensión de la producción internacional, financiada mediante IED y emprendida por EMN desde el marco de “Eclectic Paradigm” o “Paradigma Ecléctico” desde los años 50, que identifica tres variables explicativas denominadas OLI (*Ownership, Location, Internationalization*). El componente de propiedad (*Ownership*) hace referencia a diferencias en la productividad de activos intangibles distribuidos entre países, la Localización (*Location*) son las características no transferibles de un país (costos laborales, barreras arancelarias, presencia de competidores o aglomerados económicos), y la internacionalización es el alcance y geografía de las actividades de valor agregado desempeñadas por EMN (Dunning, 2001:173-175). Dunning también señala que la habilidad de una empresa de beneficiarse de actividades realizadas en mercados transfronterizos depende de los activos que esta tenga previamente al proceso de internacionalización (Dunning, 1993a).

Así, el “paradigma ecléctico” está configurado por tres fuerzas que explican la entrada de IED a un país: (i) ventajas competitivas netas entre empresas de distintos países que parten del acceso privilegiado a activos que generan ingresos (ii) grado de internalización de mercados para la generación, uso y agregación del

valor de activos (iii) grado en que las empresas deciden colocar activos en el exterior. No obstante, existe diferencias entre las ventajas de cada uno de los componentes entre países y entre industrias. Asimismo existe una distinción entre las variables que explican la IED para la sustitución de importaciones, la IED orientada a la búsqueda de recursos, y la IED estratégica orientada a la búsqueda de activos, esta última explotada por antiguos países emergentes como Corea del Sur, Singapur, Taiwán y México (Dunning, 2001: 176) (Van Hoesel, 1999).

Previamente Dunning había afirmado que posiblemente las variables OLI estén relacionadas entre sí, y tengan efectos rezagados. Esta interacción de variables genera un patrón de internacionalización, donde existen variables endógenas: innovación tecnológica y organizacional, cambios en la gerencia, incrementos en la productividad laboral, marketing, adquisiciones y fusiones, y variables exógenas: población, precios de materias primas y políticas del gobierno nacional (Dunning, 2001:179) (Vernon, 1973).

El “Paradigma Ecléctico” también permite entender el concepto de trayectoria de inversiones o “*Investment Development Path (IDP)*” desarrollado por Peter Buckley en 1975, explicando los cambios de posición de los países en el sistema internacional conforme atraviesan diferentes etapas de desarrollo. Dunning concluye que existe una interacción entre empresas extranjeras y domésticas que influye el patrón de inversión de un país, y lo categoriza en tres etapas (Dunning, 2001: 180) (Buckley, 1975).

La primera etapa de IDP corresponde a países que se ubican en una fase de pre-industrialización, no existe suficiente inversión entrante o saliente, existen pocas ventajas de propiedad (*Ownership*) y localización (*Location*), y el país atraerá inversión de acuerdo a los recursos naturales, política de gobierno y organización industrial que posea, cambiando la configuración del paradigma OLI, y consolidando IED en sectores tradicionales intensivos en mano de obra como manufacturas, comercio, distribución, transporte, comunicaciones, construcción y turismo (Dunning, 2001: 181).

Posteriormente en una segunda etapa de IPD, existe presencia de inversión entrante y saliente, y los países ya no compiten por costos laborales o recursos naturales, sino que desarrollan ventajas de localización (*Location*) que implican el desarrollo de infraestructura tecnológica y mano de obra calificada. En consecuencia las empresas pueden desarrollar el componente de propiedad (*Ownership*) y pasan de ser receptores a emisores de capital (2001:181).

Finalmente en la última etapa de IDP, la convergencia del nivel de desarrollo y estructura económica del país conllevan a un balance entre la IED entrante y saliente. Esta etapa se desarrolla a partir de 1990 en economías avanzadas e industriales, cuyo crecimiento en productividad y riqueza han derivado en una inversión abundante en capital intelectual y del conocimiento. En esta etapa es fundamental el rol del gobierno para moldear el componente de localización (*Location*) y permitir que las empresas nacionales compitan en la economía global (2001:182).

En esta etapa la IED también es una fuente de ventaja competitiva al capturar sinergias de tecnología y marketing, y aprovechar los sistemas de innovación y educación nacional para aumentar sus ventajas de propiedad (*Ownership*). Numerosos estudios de Dunning y UNCTAD han demostrado que la localización (*Location*) de IED orientada a la búsqueda de activos se diferencia de la IED orientada a la búsqueda de recursos naturales, mercado o eficiencia en que no se enfoca en la reducción de costos laborales, barreras arancelarias o economías de escala, sino que prima la presencia de un alto nivel de capital físico y humano, o un gobierno favorable en términos políticos y económicos hacia las fusiones, adquisiciones, y alianzas estratégicas que el país realice (2001: 182-187).

La política de internacionalización de empresas “*Go Global*” ha sido implementada de distintas formas en economías emergentes y avanzadas dependiendo del régimen de gobierno. Por ejemplo, Corea del Sur adoptó un capitalismo de estado bajo un régimen neoliberal orientado a la exportación de manufacturas pero también explotó la búsqueda de rentas producto de la privatización y desregulación. Mientras que China ha establecido alianzas con el capital privado, estableciendo una cooperación que va desde el acceso al crédito, asegurando el continuismo en la explotación de ventajas comparativas del país (bajos costos laborales) y uso de mecanismos informales con las corporaciones, que tienen características propias de compañías propias o controladas por el estado (Sennes, 2012).

En el caso ruso, la internacionalización de EMN privadas y públicas del sector energía han sido las más frecuentes. El estado indio es responsable del crecimiento de la internacionalización de la industria farmacéutica desde 1990, y lo hizo a través de la creación de un sector doméstico previo a la liberalización de la inversión, y posteriormente regulando la competencia y otorgando patentes (Sennes, 2012). En el caso brasileño, el apoyo financiero a la IED ha sido fundamental para el surgimiento de EMNs brasileñas, y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha jugado un rol central en esta nueva ola de internacionalización de la empresa brasileña. Algunos de los mecanismos formales han sido préstamos para fusiones y adquisiciones domésticas y externas a cambio de participación en el accionariado, otorgando al estado un poder de decisión sobre la dirección de la empresa. Tal cual lo señala la OCDE, la influencia de los gobiernos es mayor cuando estos son dueños parciales de las compañías, como en el caso japonés (Nölke, 2014: 7) (Knorr, 1975) (OCDE, 2010) (Sennes, 2012).

### **1.3 Interés Nacional Brasileño: Actores Públicos y Privados**

El objetivo de esta subsección es analizar cómo ha ido cambiando el interés nacional brasileño a partir de diversos periodos de reformas, evaluar cómo están articulados los intereses del sector público y privado, y analizar las esferas jerárquicas en qué están ubicados cada uno y qué interés prima en casos específicos de conflicto.

### 1.3.1 La Nueva Política Brasileña

El ciclo político del presidente Lula da Silva se ha caracterizado por un alto crecimiento económico con redistribución del ingreso y una redefinición del rol del estado en la economía, un estado “pro sistema” que busca asumir mayores retos regionales y globales en los ámbitos de estabilidad política, económica y ambiental (Sennes, 2010: 118). En la parte macroeconómica, Lula da Silva mantuvo directivos ejecutivos que procedían del sector privado como el presidente del Banco Central, Henrique Meirelles, y el Ministro de Hacienda, Antonio Palocci (Sennes, 2010: 119).

El “Capitalismo de Estado” ha venido más bien por la parte microeconómica con políticas industriales, redistribución del ingreso, masificación del crédito y políticas de exportación e innovación. Para lo cual se otorgaron líneas de crédito subsidiadas en sectores estratégicos, y se incrementaron los recursos de las agencias de desarrollo federal con la colaboración del BNDES (2010: 120). Asimismo, la política de salario mínimo y reajuste del salario anual, el programa *Bolsa Familia* que beneficia a 14 millones de personas, baja inflación, altas tasas de interés y alto gasto fiscal. Ante lo cual José Serra, ex candidato del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) en el 2010 y Canciller a partir de mayo del 2016, ha sido crítico frente a la discordancia entre la política monetaria conservadora y la política fiscal expansiva, donde el crecimiento brasileño ha estado basado más en la expansión del consumo que de la inversión pública, y los

altos intereses han desincentivado la inversión productiva, principalmente atrayendo capitales de corto plazo. Esta postura muestra una discrepancia respecto al papel del estado en la economía entre los principales partidos políticos en Brasil (Sennes, 2010: 120-121).

Lula da Silva ha otorgado un rol central a las agencias estatales y empresas líderes nacionales, priorizando los sectores de petróleo y gas, petroquímica, energía, telecomunicaciones, naval, cárnico y tecnologías de la información y comunicaciones, para lograr el posicionamiento internacional de Brasil (2010:122). Para lo cual el estado ha contribuido a la reestructuración de ciertos sectores económicos, realizando cambios en la regulación del sector petróleo y gas para favorecer la participación de consorcios nacionales (Petrobras), asociando y creando nuevas empresas competitivas en mercados oligopólicos (Braskem), creando empresas para autosatisfacer al mercado doméstico (Vale), adquiriendo empresas en Brasil y en el exterior con el objetivo de reestructurarlas, utilizando el aporte de BNDESPAR (JBS-Friboi, Brasil Foods) y políticas públicas para la creación de “Campeones Nacionales” como Totvs (software, servicios y tecnología) y Stefanini (software y consultoría) (2010:123-124).

El estado brasileño ha estado presente en la internacionalización de empresas, ya sea a través de un “banco público, un fondo sectorial, un programa de gobierno o fondos de pensiones de empresas estatales”, pero este aparato no ha surgido durante el gobierno de Lula da Silva, es más bien producto de las reformas estatales y económicas de los 90 que fueron “selectivas y diferenciadas

sector a sector”. A su vez, las reformas de Cardoso se construyeron sobre la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y para ese entonces Brasil ya contaba con una burocracia estatal sólida (2010: 124).

Durante el segundo gobierno de Lula da Silva, la estrategia pasó por la coordinación de todos los instrumentos de internacionalización e impulsar cambios en sectores estratégicos. Nuevamente la estrategia consistió en la capitalización de empresas nacionales para fomentar su internacionalización en América Latina y el mundo. Esta política de “campeones brasileños” tampoco es del todo apoyada por el PSDB que entienden el papel del estado en función a “regulación económica e inducción, y no a la actuación directa y discrecional” (Sennes, 2010:125).

En cuanto a política exterior, el gobierno de Lula da Silva manejó tres frentes: consolidación de Sudamérica, estrechamiento de relaciones con países emergentes y mantuvo un alto perfil en foros internacionales (2010:125). José Serra se ha mostrado crítico de la política regional brasileña, argumentando que ha tenido “una postura equivocada que no defendía los intereses de Brasil” (2010: 126). Las inversiones brasileñas atravesaron un contexto político difícil en los países de Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador. La nacionalización de las inversiones de Petrobras en Bolivia y la renegociación del contrato de Itaipú en Paraguay mostraron que Lula da Silva antepuso los intereses políticos a las pérdidas económicas de estos proyectos. Estas decisiones y la rezagada reacción de Lula da Silva repercutieron negativamente en la prensa nacional brasileña y

opinión pública, calificándolo de “débil” y producto de la “ideologización” de la política Sudamericana (Cason y Power, 2006: 30).

Mientras que Lula da Silva y en menor medida Rousseff consideraron a la región como una plataforma estratégica para los intereses políticos y económicos de Brasil, José Serra planteó “una política de compromiso selectivo y de baja intensidad política”, y es mucho más tajante en su crítica a los cambios constitucionales, de regulación de las inversiones y de contratos en los países vecinos, llegando a considerar que “simpatías ideológicas han atenuado las críticas del gobierno brasileño a procesos antidemocráticos y han impedido al gobierno negociar de forma más contundente los intereses económicos nacionales” (Sennes, 2010: 126).

La crisis financiera del 2008 marcó un escenario propicio de política exterior brasileña que fue planteada en términos de “integrar o despegar” por Marcel Biato, asesor especial de asuntos internacionales en la presidencia de Brasil:

*“Ahora que empresas brasileñas conquistan nuevas latitudes, la consolidación de Brasil como actor global exige maximizar estratégicamente su potencial demográfico e industrial buscando aliados transcontinentales. Habría que evitar atarse a vecinos destinados al papel de proveedores de recursos alimentarios, minerales y energéticos para los polos dinámicos de la economía mundial” (Biato, 2009:45-46).*

En esta línea, José Serra ve a la cooperación Sur-Sur como un ejemplo donde la política exterior de Brasil ha tenido una orientación más ideológica que pragmática, alejándose de socios tradicionales como Estados Unidos, Europa y Japón, países más afines políticamente y culturalmente a Brasil, y considera que

“el acercamiento a los países del Sur debe realizarse de acuerdo a su importancia política y económica para Brasil” (Sennes, 2010:128).

### 1.3.2 Disyuntivas de Política Exterior

La consolidación brasileña como emisor de IED es una de las transformaciones económicas más importantes que ha experimentado el país en la última década. Tradicionalmente Brasil había sido un receptor neto de inversión con la presencia de multinacionales a inicios de los 90 como producto de las reformas de apertura económica y el otorgamiento de beneficios fiscales u otros tratamientos especiales al capital extranjero (Actis, 2012c: 2).

Durante este periodo, Brasil se rehusó a firmar Tratados Bilaterales de Inversiones (BIT), pues consideraba que comprometía su soberanía nacional ante instancias de solución de controversias frente al incumplimiento de estos contratos, por ejemplo entre 1994 y 1999 había firmado 13 BIT pero ninguno estaba vigente porque no había sido ratificado por el Congreso (sice.oas.org, 2016) (Actis, 2012c: 3) (Visdunbar y Suzi Nikiema, 2009). Esta postura se encuentra arraigada en la ideología brasileña de no ceder atributos y competencias soberanas en las negociaciones en el ámbito internacional, pues estos tratados consolidaban la relación de exportador-importador de inversiones de los países desarrollados con los países en desarrollo, restringían la autonomía del gobierno en las cláusulas de expropiación y eran discriminatorias frente a inversionistas nacionales (Actis, 2012c: 3).

Sin embargo a partir de la década del 2000, Brasil ha pasado de ser receptor a emisor de IED con la internacionalización de empresas brasileñas en distintos sectores productivos en la región, las llamadas “multilatinas” y en el mundo. Estos flujos de capital (*Investimentos Brasileiros Directos, IBD*) pasaron de un promedio de US\$ 700 millones al año (2000-2003) a US\$ 14,000 millones al año (2004-2008), y finalmente a US\$ 23,000 millones (2009-2011) (Actis, 2012c: 3-4).

La literatura aborda la explicación de los flujos de IED en países en desarrollo desde dos líneas de investigación: una microeconómica y otra macroeconómica (Chudnovsky y López, 1999). La línea microeconómica retoma la explicación tradicional de la internacionalización de empresas en países desarrollados y el paradigma ecléctico de Dunning para analizar el desempeño de las empresas a partir de factores de ventaja de localización, propiedad o internacionalización, *resource seeking*, *market seeking* y *eficiency seeking* (Dunning, 1988). Las ventajas de localización explican empresas que buscan recursos naturales (Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras), las ventajas de propiedad hacen alusión al uso de capacidades propias, por ejemplo mediante licitaciones internacionales (Odebrecht, Andrade Gutiérrez), el *market seeking* explica la presencia de la empresa en un país con un alto consumo del bien (JBS-Fibro en Argentina con el mercado de carnes) (Actis, 2012c, 5-6).

La línea macroeconómica explica los vínculos entre los ciclos de desarrollo económico del país y su condición de receptor o emisor de inversiones,

considerando que conforme un país se desarrolla cambian las estructuras intra-firma, que no solo responden a la estrategia de desarrollo nacional sino a factores sociales, institucionales e históricos (2012c:6) (Dunning, 1997). En el caso brasileño estos ciclos han sido el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1980), la inserción económica internacional vía exportaciones (1980-2000) y la tercera fase del proceso de internacionalización de empresas vigente desde el año 2000. Es importante clarificar que se resalta una política por ciclo porque han sido instrumentos dominantes de la política de desarrollo nacional, pero no son exclusivas de esos periodos, por ejemplo existió internacionalización de empresas brasileñas desde los 70, pero esta era incipiente, y no central al desarrollo nacional (Actis, 2012c: 6).

En consecuencia, Brasil es un país que se ha convertido en emisor de inversión extranjera conforme se ha ido desarrollando (Chudnovsky y Lopez, 1999), a partir de políticas públicas que impulsaban la competencia sectorial desde una perspectiva estado céntrica (Flinchelstein, 2010) (Actis, 2012c). Por lo tanto se ha generado un cambio en el interés nacional brasileño que ha sido retratado por Amador Cervo, quien señala que “las élites brasileñas abandonaron a partir de fines de los años ochenta la idea de nacionalizar la economía para internacionalizar la economía nacional” (Cervo, 2008).

Este cambio ha sido plasmado en la política exterior de Lula da Silva y Rousseff. La idea que los BIT comprometen la autonomía brasileña ha sido

flexibilizada, ya que ahora son los sectores empresariales los que reclaman la firma de estos tratados para la protección de sus intereses.

Pedro Alberto Costa Bragaaga de Oliveira, abogado y asesor de la compañía de electricidad Enel Brasil Participações manifestó:

*“Brazil has become a capital exporter, with Brazilian multinationals doing business all over the world. Therefore, the worst consequence of failing to sign the ICSID Convention and not ratifying BITs is that Brazilian companies are unprotected” (Vis-Dunbar y Whitsitt, 2008).*

Rubens Barbosa, Presidente del Consejo de Comercio Exterior de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) manifestó que:

*“acontecimentos recentes envolvendo empresas públicas e privadas brasileiras na Bolívia e no Equador chamam a atenção para outro potencial obstáculo à expansão das empresas brasileiras no exterior: a ausência de tratado de proteção e garantia do investimento [...] o Brasil não dispõe de nenhum acordo de proteção e garantia de investimento com os países da América do Sul, onde os riscos para as empresas multinacionais brasileiras estão aumentando rapidamente...” (Actis, 2012c: 7).*

Este texto hace alusión a la “desprotección jurídica” de las inversiones brasileñas en el exterior en los casos de la nacionalización del gas en Bolivia (2006) y las disputas entre Odebrecht y el gobierno ecuatoriano (2008), lo que ha sido denominado como una “disyuntiva” de política exterior brasileña, por un lado la persecución de estrategias de inserción económica internacional, por ejemplo la internacionalización de empresas, y por el otro la persecución de objetivos políticos enmarcados dentro de la ideología del Partido de Trabajadores, la “solidaridad”, cooperación Sur-Sur e integración regional (Actis, 2012c: 7).

La política exterior brasileña históricamente ha sido considerada como un instrumento para alcanzar el desarrollo nacional, cuya labor es trasladar necesidades internas en posibilidades externas y consolidar el “poder nacional” del país (Lafer, 2002 en Actis, 2012c: 7). Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Lula da Silva retrató a la política externa como “un apoyo al proyecto de desarrollo social y económico del país” (Amorim, 2004 en Actis, 2012c : 7).

En esa línea, hoy en día existen numerosas empresas trasnacionales brasileñas que invierten en el exterior y contribuyen al desarrollo nacional, que reclaman mecanismos de protección legales de sus capitales (BIT), se esperaría que Itamaraty proteja este nuevo “interés nacional” y firme estos convenios, pero ese no ha sido el caso, desde 1999 ningún tratado bilateral de inversión ha sido firmado, y los 13 firmados todavía no entran en vigencia (sice.oas.org, 2016). La explicación se encuentra en las asimetrías de poder entre Brasil y el resto de países de la región y cómo la firma de estos tratados puede generar polarizaciones, acentuando las relaciones de *Norte-Sur* o alegaciones “neoimperialistas” (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2008 en Actis, 2012c: 8).

Por otro lado, Esteban Actis afirma que la condición de receptor-emisor de inversión y firma de BITs en sí mismo conlleva una connotación *Norte-Sur*, y origina tensiones dentro de la política exterior brasileña, ya que por un lado está la autopercepción de formar parte del *Sur*, la cooperación Sur-Sur (IIRSA) y “diplomacia de generosidad” como medio para eliminar asimetrías y fomentar la

integración, pero por otro lado la internacionalización de capitales es un comportamiento típico de países del *Norte* que más bien profundizan estas asimetrías de poder. Cabe mencionar que la condición adicional de Brasil como potencia emergente hace difícil encasillarlo como país del *Norte* o *Sur* (Actis, 2012c: 8).

Tanto la *Teoría Burocrática* de Allison como la *Lógica de los Juegos de Doble Nivel* de Putnam pueden explicar esta disyuntiva entre dos tipos de intereses: “económicos y políticos” o “domésticos e internacionales” enmarcados dentro de la construcción del “interés nacional”. El interés doméstico sería el “interés empresarial” de las multinacionales brasileñas que buscan políticas comerciales o de inversión favorables a sus intereses (cambio de postura estatal respecto a la firma de BITs), mientras que el interés internacional sería maximizar los intereses de los países socios de Brasil, cuyo interés internacional también responde a sus propias dinámicas internas, por ejemplo soberanía de recursos en el caso de la nacionalización del gas en Bolivia. La dificultad o “disyuntiva” de política exterior es satisfacer ambos intereses considerando las jerarquías en los círculos de poder de la política exterior en el que se ubiquen, considerando que el fin último de la política exterior brasileña es servir al desarrollo nacional (Actis, 2012c: 8) (Allison, 1988) (Putnam, 1988).

Henry Kissinger, Secretario de estado del Presidente Nixon, pronunció la frase “los intereses de la General Motor son los intereses de los Estados Unidos” y hoy en día se podría decir “los intereses de Petrobras, CVRD, Odebrecht son los

intereses de Brasil”. Sin embargo las multinacionales brasileñas y organizaciones empresariales no han sido exitosas en cambiar la percepción de utilidad de los BITs o correlación entre “interés empresarial” e “interés nacional” (Actis, 2012c: 9).

*“El proceso de internacionalización de capitales brasileños implica para el estado un tipo de andamiaje político e institucional, sustentado en políticas públicas, que sea funcional a la consolidación de Brasil como un emisor neto de IED. En este sentido, para la política exterior este proceso se convirtió en un condicionante más a la hora de su diseño y ejecución. Dicho condicionante produce la creación de instancias, iniciativas y políticas a favor de la expansión de los capitales brasileños, **pero también la necesidad de pensar en mecanismos que protejan los intereses empresariales, traducidos en perseguir el mentado interés nacional para la política exterior**” (Actis, 2012c: 9).*

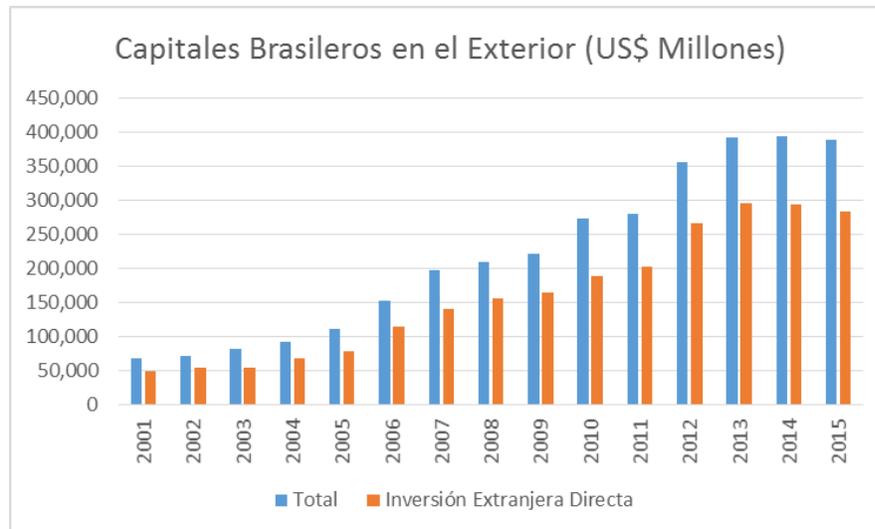
Esteban Actis argumenta que la dificultad de trasladar el “interés empresarial” al “interés nacional” en términos retóricos y en acciones concretas se encuentra en la estructura de las relaciones de Brasil con otros países, ya que todavía existen desafíos en articular la protección de las inversiones del empresariado y seguir mostrándose como un país del *Sur*, haciendo uso de “diplomacia de generosidad” para lograr mayor liderazgo regional y mundial. Actis señala que mientras la primera es una política funcional al “interés nacional” brasileño, la segunda está más acorde a los objetivos de política exterior de Lula da Silva y Rousseff, y esta última es la que ha prevalecido cuando ambos intereses sean enfrentado (Actis, 2012c: 9).

## Capítulo: II Implementación de la estrategia de internacionalización de empresas Brasileñas

### 2.1 Inversión Extranjera Directa Brasileña en Sudamérica

En el 2001 el Banco Central Do Brasil elaboró el primer Censo de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE), reportó un total de US\$ 68.5 billones de dólares, de los cuales 49.7 eran IED, el saldo restante se repartía entre inversión de portafolio, préstamos, derivados financieros y depósitos. En el 2007 los capitales brasileños en el exterior ascendieron a US\$ 152.2 billones y la IED a US\$ 114.2 billones, y experimentaron la tasa de crecimiento interanual más grande del periodo de análisis 2001-2015, de 36.2% (capitales totales) y 44.1% (IED). Al 2015, los capitales brasileños en el exterior ascendieron a US\$ 388.2 billones y la IED a US\$ 282.9 billones, es decir se ha quintuplicado en ambos casos desde el 2001. Asimismo el número de declarantes del censo pasó de 11,659 (2001) a 40,562 (2015), de los cuales 36 474 eran individuales y 4 088 compañías.

Gráfico 1: Capitales Brasileños en el exterior (US\$ Millones)



Fuente: Banco Do Brasil. Elaboración Propia.

Brasil ha experimentado un proceso de internacionalización de empresas como herramienta de política exterior que contribuye al desarrollo nacional, este es un suceso a nivel mundial y sudamericano, cuyo objetivo es impulsar la integración regional a través de la inserción económica. En el 2001 los capitales brasileños en el mundo ascendían a US\$ 42.6 billones de los cuales US\$ 5.9 billones estaban en la región, al 2014 las cifras se habían quintuplicado, la IED brasileña en el mundo era US\$ 269.9 y en Sudamérica US\$ 21.05 billones de dólares respectivamente.

Históricamente la IED brasileña en el exterior y en Sudamérica han experimentado similares tasas de crecimiento en los mismos periodos, en el 2005-2006 la IED brasileña en el mundo creció en 49.4% y en Sudamérica en 32.9%, en el periodo 2009-2010 el crecimiento fue 27.7% y 33.9%, y en el periodo 2011-2012

el crecimiento fue 28.1% y 27% respectivamente en el mundo y Sudamérica. Sin embargo durante el periodo de la crisis internacional 2008-2009, si bien la IED brasileña en el mundo decreció en 3.2%, esta aumentó en Sudamérica en 16.4%, por otro lado el impacto del declive de la IED brasileña en el mundo de 3.9% en el último periodo (2014-2015), ha sido más pronunciado en Sudamérica, con una caída de 8.2% de la IED.

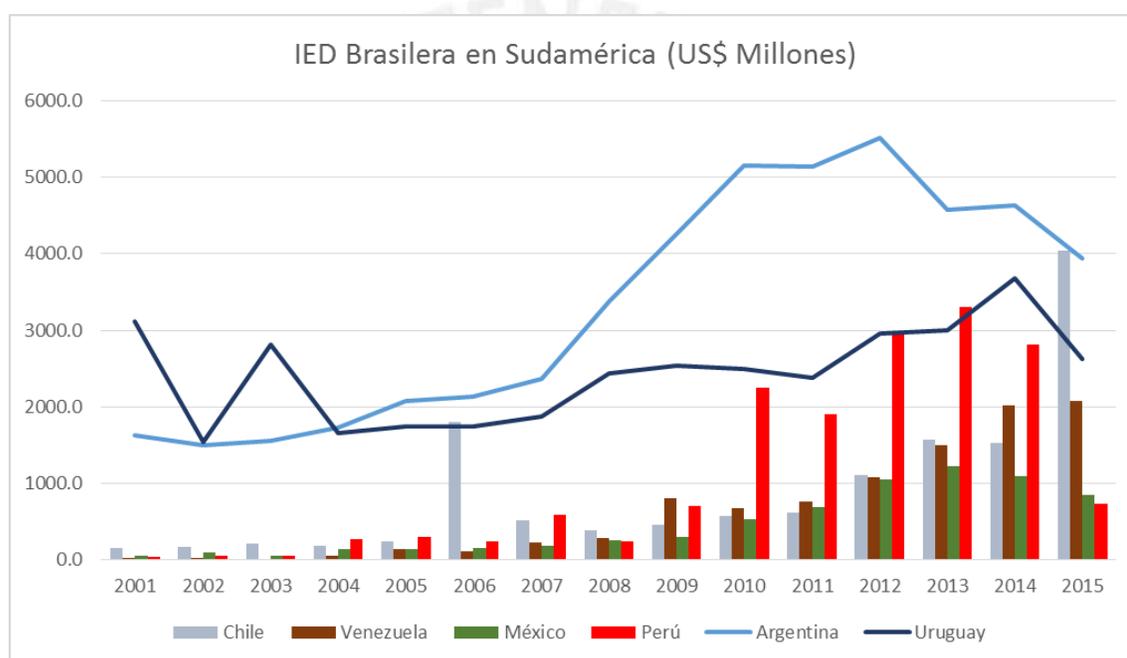
Históricamente Argentina y Uruguay han sido destinos directos de IED brasileña, en el 2001 el Stock de IED brasileña en estos países ascendía a US\$ 1,625.4 y 3,121.1 millones respectivamente, y el resto de países Sudamericanos recibía capitales brasileños considerablemente inferiores (en US\$ millones): Chile (157.9), Colombia (129.7), Ecuador (71.5), México (51.6), Paraguay (40.2), Perú (40.1), Bolivia (35.6) y Venezuela (26.7).

Al 2014 el ranking de inversión (en US\$ billones) estaba compuesto por Argentina (4.6), Panamá (3.75), Uruguay (3.68), Perú (2.8), Venezuela (2.02), Chile (1.5), México (1.1), Venezuela (2.0), Paraguay (0.8), Colombia (0.5), Ecuador (0.1) y Bolivia (0.09). Sin embargo en el periodo 2014-2015 la IED brasileña en Chile experimentó un crecimiento de 164%, pasando de US\$ 1.5 a 4.04 billones y sobrepasando por primera vez a Argentina (US\$ 3.9 billones), los otros países que experimentaron altos flujos de IED fueron Ecuador (de US\$ 0.116 a 0.155 billones) y Venezuela (de US\$ 2.02 a 2.08 billones).

El resto de países Sudamericanos redujo su stock de IED brasileña, siendo Perú el que experimentó la mayor caída de inversiones en 73.8% (de US\$ 2.8 a

0.73 billones). Los otros países que experimentaron una “fuga de capitales” brasileños fueron Uruguay (28.5%), México (23.1%), Colombia (18.8%), Paraguay (15.9%), Argentina (15%), Bolivia (5%) y Panamá (0.8%). Ver gráfico 2 y anexo 1.

Gráfico 2: IED Brasileña en Sudamérica (US\$ Millones)



Fuente: Banco Do Brasil. Elaboración Propia.

## 2.2 Fases de la Internacionalización de Empresas Brasileñas

Una de las prioridades de la integración regional es la creación de oportunidades comerciales para empresas brasileñas en la región. La agenda brasileña en política exterior económica se centró en la “gestión de conflictos comerciales y relativos a las inversiones de Brasil en la región, así como la

promoción política y económica de los intereses empresariales y de su estrategia de internacionalización” (Motta y Ríos, 2013: 87). El gobierno de Lula da Silva, a través de una serie de políticas de desarrollo e inserción internacional, se reforzó el peso relativo de las empresas estatales y grupos nacionales privados responsables de la expansión de IED brasileña. En Brasil el proyecto económico llevado a cabo mediante la expansión de empresas multinacionales está integrado al proyecto político de la consolidación brasileña como potencia regional (Sorj y Fausto, 2011:12) (MRE, 2011).

En la última década, el objetivo de política exterior de Lula da Silva ha implicado una transformación del proceso de internacionalización de capitales brasileños (Actis, 2012a:400). Celso Lafer, ex ministro de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Collor de Mello y Cardoso, expresó que la “identidad internacional” de Brasil radica en trasladar necesidades internas en posibilidades externas, con lo cual bajo el nuevo contexto internacional se ha generado un cambio en el proceso interno de formulación de políticas públicas en Brasil (Actis, 2012a:402).

En Brasil persiste el debate sobre la necesidad de políticas públicas que fomenten la internacionalización de empresas frente al aumento de la competencia en el ámbito internacional y la necesidad de diversificar relaciones con países del eje Sur. Las multinacionales latinas han surgido tardíamente en un escenario “más proteccionista” de competencia internacional (García, 2013: 2-3) (Marques, 2010: 4).

Los defensores de la internacionalización argumentan que las ganancias generadas por las empresas afectan a todo el país, ratifican la relación entre desarrollo nacional e internacionalización de empresas, considerando que el desempeño económico de un país depende parcialmente de compañías competitivas internacionalmente (Alem y Cavalcanti, 2005: 56). Posteriormente, en el mediano y largo plazo hay una compensación (*trade off*) entre el mercado interno y externo que supone beneficios al país debido al incremento del comercio intra-firmas, la disminución de la vulnerabilidad externa del país, entre ellas la del tipo de cambio debido a la entrada masiva de divisas, abaratamiento de los costos en investigación y desarrollo, y un desempeño exportador competitivo de las empresas en el exterior (Alem y Madeira, 2010: 43).

Sin embargo también existen posiciones críticas del apoyo público a este instrumento de política exterior, argumentando que la internacionalización de empresas desvía recursos del país de origen, las empresas trasladan sus operaciones al extranjero para no lidiar con condiciones domésticas adversas al capital privado. Este traslado de capital al exterior implica el desplazamiento de plazas de trabajo, reducción de exportaciones, transferencia de conocimientos y reducción de la recaudación fiscal (Iglesias y Motta Veiga , 2002: 430) (Tavares, 2006: 31).

El proceso de internacionalización de empresas brasileñas ha tenido cuatro fases. La primera entre 1960 y 1982 caracterizada por la naturaleza de la política externa de Geisel, destacando Petrobras y empresas financieras inversoras en

África y Sudamérica. La segunda y tercera fase entre 1983 y 1992 fueron influenciadas por las reformas neoliberales de los años 90 como respuesta a la crisis de deuda y el débil manejo macroeconómico; esta nueva perspectiva liberal de apertura de mercado forzó a las empresas a internacionalizarse debido a la nueva competencia multinacional que enfrentaban en Brasil, y en un inicio el espacio escogido para operar en el exterior fue MERCOSUR. La cuarta fase inició en el 2003 con el ascenso al poder del Partido de Trabajadores, que adoptó una nueva dirección de políticas públicas con el fomento de crédito directo para incentivar la participación de empresas brasileñas en el ámbito global. Como resultado de estas políticas, las inversiones brasileñas pasaron de US\$ 1 billón en 2003 a US\$ 57 billones invertidos por las principales 20 multinacionales brasileñas a finales del 2007 (García, 2013: 3).

El 2003 también representó un año clave para el fortalecimiento de las relaciones entre Perú y Brasil con la firma de la Alianza Estratégica que busca la integración del continente Sudamericano en tres frentes : defensa (Sistema de Protección y Vigilancia de la Amazonia, SIPAM-SIVAM), infraestructura (Tres Ejes de Integración Física : Amazonas, Transoceánico Central e Interoceánico del Sur), y economía (Integración Comercial ACE 58-MERCOSUR-Perú), con la expectativa de tener una liberalización completa de productos brasileños para 2019 (Embajada de Brasil en Lima, 2014).

Parte de este acercamiento político y económico también puede ser verificado en el incremento de IED brasileña en países que no han sido

históricamente socios cercanos como Perú y Venezuela. Según el Banco Central Do Brasil al 2013 el Stock de IED brasileña en Perú ascendía a US\$ 3,298 millones y en Venezuela a US\$ 1,490 millones, lo que implica una tasa de crecimiento absoluta (2001-2013) de 415% para Perú y de 295% para Venezuela, y tasas de crecimiento promedio de 82.01% y 64.64% para ambos países respectivamente. Gran Parte de esta inversión por empresas brasileñas ha sido en distintos sectores estratégicos de la economía peruana (minería, energía, construcción e infraestructura), y en el caso Venezolano inversión en industrias manufactureras y construcción, destacando la construcción de las líneas 3, 4 y 5 del Metro de Caracas desde el 2006 (Banco Central Do Brasil, 2013).

Algunos autores proponen otra categorización de la internacionalización de empresas brasileñas en tres fases. En la primera fase de 1940 a 1980 primó la internacionalización de empresas que explotaron las ventajas específicas del país. Este periodo se caracteriza por la transformación de la economía brasileña de agroexportadora a industrial, y consiste en la venta de materias primas abundantes en Brasil (Vale Company), compra de materias primas escasas en Brasil (Petrobras), y representación de los intereses diplomáticos y a los ciudadanos brasileños en el exterior (Banco do Brasil) (Dalla Costa, Gelinski Júnior, y Wichinevsky, 2014:11-17).

Durante la segunda fase de 1980 a 2000, Brasil sufrió una crisis de deuda, inflación y desaceleración económica. Las empresas del sector construcción aprovecharon sus conocimientos y capacidades en proyectos industriales y de

infraestructura, y decidieron expandirse a mercados internacionales (Odebrecht, Camargo Correa). La tercera y última fase de 2000 a hoy, se origina en el contexto del fortalecimiento de la economía brasileña, existe estabilidad monetaria, reducción de la pobreza, dinamismo financiero (Bolsa de valores de Sao Paulo), e incremento de las exportaciones, ante lo cual los gobiernos federales promueven la formación de grandes corporaciones que abastezcan al mercado internacional, y ofrecen incentivos para la exportación e internacionalización de empresas (Dalla Costa, Gelinski Júnior, y Wichinevsky, 2014:11-17).

A partir del 2015 se puede plantear una cuarta fase de internacionalización de empresas brasileñas, acorde a la entrevista realizada a Javier Martínez, Jefe Comercial de la Cámara de Comercio Peruana-Brasileña (CAPEBRAS). Actualmente Brasil atraviesa desaceleración económica y en consecuencia empiezan a internacionalizarse empresas que históricamente solo han operado en el mercado brasileño. Estas empresas tienen entre 50 y 60 años de experiencia en Brasil, no cuentan con ayuda estatal, su financiamiento proviene de fondos privados, y pertenecen a los mismos sectores que caracterizaron la tercera ola de internacionalización de empresas (construcción, servicios, arquitectura, ingeniería). Los efectos de esta cuarta ola todavía son incipientes, pero las iniciativas de organismos privados (CAPEBRAS y FIESP) pueden tener efectos positivos en la recuperación de la IED brasileña en Perú, que sufrió una fuerte caída en el periodo 2014-2015 (Entrevista a Javier Martínez, 14 de setiembre del 2016).

En el 2008, la Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalizacao Economica (Sobeet) clasificó a las 50 empresas brasileñas más internacionalizadas de acuerdo al número de empleos, valor de los activos e ingresos totales. La empresa que ocupó el primer lugar fue JBS-Friboi (64.6% de sus empleados, 59.2% de sus activos y 81% de sus ingresos), seguidamente de Odebrecht, Gerdau, Coteminas, Ibope, Vale, Sabó, Ambev, Metalfrío y Arteccla (Giaccaglia, 2010: 110). Sin embargo el nivel de internacionalización de Brasil todavía es bajo acorde a Miguel Jorge, Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) cuando se compara con empresas asiáticas y una de las principales demandas de los empresarios brasileños es la firma de acuerdos sobre doble tributación (2010: 112). Javier Martínez, jefe comercial de CAPEBRAS, destaca la importancia del TLC entre Perú y Estados Unidos para el empresariado brasileño.

Si bien es cierto que las multilatinas brasileñas se han concentrado en industrias básicas, también existen empresas que producen bienes de un alto contenido tecnológico que operan fuera de Brasil, por ejemplo la Empresa brasileña de Aeronáutica, fundada en 1969 y privatizada en 1994 con filiales en 7 países, y Embraer que exporta el 97% de sus aviones, principalmente a Estados Unidos (50%), y el resto entre América del Sur, Europa y Asia (Giaccaglia, 2010: 112).

## *Empresas Familiares*

Muchas de las empresas trasnacionales brasileñas más grandes empezaron como empresas familiares y contaron con la protección del estado durante la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) implementada en 1970, algunas fueron compradas durante el proceso de privatización de 1990. Posteriormente estas empresas se han convertido en actores globales que condicionan la formulación de política económica (Fernández y Casanova, 2012: 273). Muchas de estas empresas familiares multinacionales incorporaron personal profesional en su estructura orgánica y empezaron a cotizar en la bolsa de valores (Giacalone, 2008: 15).

Al 2012 existían 25 empresas familiares brasileñas de gran tamaño clasificadas según su volumen de ventas: Braskem (Químicos), Companhia Brasileira de Distribuição (Comercio), JBS (Alimentos), Sadia (Alimentos), Tam (Transporte aéreo), Gerdau (Metal), Nova Casa Bahia (Comercio), Globo (Comunicaciones), Natura (Químicos), Odebrecht (Construcción), Globex (Comercio), Camargo Correa (Construcción), Gerdau Acominas (Metal), Suzano (Papel), Klabin (Papel), Andrade Gutierrez (Construcción), Arthur Lundgren Tecidos (Comercio), Weg Equipamentos (Equipo Eléctrico), Gerdau Comercial de Acos (Metal), Sendas Distribuidora (Comercio), Fertilizantes Heringer (Químicos), Martins (Comercio), Amaggi (Comercio), Companhia Brasileira de Aluminio (Metal) y Votarantim Cimentos (Construcción) (Fernández y Casanova, 2012: 274-279).

Fernández y Casanova demuestran que en promedio el tiempo de vida de las empresas familiares brasileñas (53 años) es mayor que el de las mexicanas (42 años), y lo atribuye al apoyo estatal pero también a la dotación de recursos y mercados internacionales. Los autores destacan el rol que ha cumplido la empresa familiar en la economía brasileña y el compromiso de sus fundadores para el desarrollo del país, poniendo una vez más de manifiesto la política exterior al servicio del desarrollo nacional (2012:273).

En el estudio se analizaron cuatro casos concretos : Banco Itaú, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Odebrecht y Votorantim. Todas estas empresas tienen un compromiso con el desarrollo brasileño en proyectos de infraestructura, minería y metalurgia, y si bien no son las primeras empresas que se internacionalizaron en búsqueda y oferta de recursos primarios, son empresas que han atravesado un proceso de intervención estatal, privatización e internacionalización de empresas como medida de compensación de la inestabilidad del mercado brasileño, siempre buscando la diversificación de sectores económicos para compensar la volatilidad de la demanda internacional. Un factor determinante del éxito de estas empresas ha sido la ayuda pública otorgada por el BNDES, aunque por el otro lado tienen que existir poderosas empresas privadas capaces de aprovechar estos incentivos estatales en un contexto de globalización (Fernández y Casanova, 2012: 281).

El estudio detalla que la quinta parte de las empresas más grandes de Brasil son de control familiar y cuentan con una cúpula empresarial clásica de

países ricos en recursos y que han recibido un fuerte apoyo estatal para potenciar dos sectores: bienes básicos y bienes de valor agregado y con un alto componente tecnológico. Las cuatro empresas analizadas surgieron entre 1920 y 1970, lo que los autores denominan la primera fase de expansión empresarial producto de la intervención estatal del S. XX, la segunda fase inicia en 1995 y la tercera en el 2002 (2012: 281).

En el caso de Odebrecht una de las claves de su éxito ha sido la internacionalización y diversificación de la empresa. La inversión de capitales en el exterior se inició en los años setenta en la región Sudamericana (Perú y Chile), con proyectos de infraestructura, posteriormente ingresó al continente africano (Angola y Mozambique) en 1984, al mercado Europeo (Portugal) en 1988 y a Estados Unidos en 1991. Al 2012, Odebrecht tenía proyectos en 35 países. La empresa se diversificó en el 2002 con la creación de Braskem (Petroquímica) y ETH Bioenergía (etanol, azúcar y energía) en el 2004. Asimismo el contexto doméstico ha sido importante, ya que la consolidación de Odebrecht coincidió con las fases del desarrollo brasileño donde se necesitaba inversión en infraestructura (Fernández y Casanova, 2012: 293).

En el 2010 la distribución de las operaciones de Odebrecht era la siguiente: Brasil (21%), América Latina (50%), África y Medio Oriente (24%), Estados Unidos (4%) y Portugal (1%). América Latina y África son espacios importantes para Odebrecht debido a su déficit en infraestructura (Giacaccaglia, 2010: 111).

En relación al proceso de toma de decisiones respecto a la internacionalización de empresas, Giaccaglia subraya que las “multilatinas desarrollan relaciones cercanas con sus respectivos gobiernos ya que esto les garantiza un acceso privilegiado al proceso gubernamental de toma de decisiones” (Giaccaglia en Giacalone, 2008: 18). En el caso de Odebrecht, la empresa mantiene una estrecha relación con el gobierno brasileño, participan conjuntamente en asociaciones público-privadas (APP) y en el Programa de Aceleración del Crecimiento en Brasil (PAC) e incluso atribuye parte del éxito de la empresa “a contribuciones financieras a las campañas electorales, como sucedió en la campaña por la reelección de Lula da Silva” (Giaccaglia en Giacalone, 2008: 118).

En el caso de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), creada en 1941 y privatizada en 1993, esta empresa de acero sembró los cimientos de la actual industria brasileña (Fernández y Casanova, 2012: 294). A partir de 1990 la empresa se enfocó en la explotación minera para lo cual compró minas fuera de Brasil, al 2010 CSN estaba presente en 35 países y empleaba a 29.9 mil trabajadores en el exterior (Giaccaglia, 2010: 11-112).

El éxito de CSN también se explica por el proceso de internacionalización que atravesaron a partir del 2001 con la compra de la empresa norteamericana Heartland Steel y portuguesa Cimpor (Fernández y Casanova, 2012: 293). En el 2006 la empresa adquirió la compañía minera canadiense de níquel “Inco”, que convirtió a CSN en la segunda productora de metales en el mundo (Giaccaglia,

2010:112). Fernández y Casanova sostienen que uno de los objetivos de la expansión de la empresa fue la construcción de infraestructura para la Copa del Mundo en el 2014 y Juegos Olímpicos en 2016 (Fernández y Casanova, 2012: 294).

Finalmente, Votarantim es uno de los conglomerados más grandes en Brasil, y cuenta con filiales en los sectores de minería, finanzas, aluminio, agricultura, papel, minería, productos químicos, cemento, energía, metales, siderurgia, private equity y capital de riesgo. Este conglomerado también estuvo aislado de la competencia internacional durante el periodo ISI en los 70. En 1990 durante el proceso de privatización y desregulación de empresas se abandonaron las empresas en las que carecía de ventaja comparativa, posteriormente con el boom del precio de los *commodities* se revalorizó e inició un fuerte proceso de internacionalización, al 2012 el 40% de sus ventas provenían de filiales internacionales. Asimismo Votarantim tiene un modelo de gobierno corporativo que combina un consejo ejecutivo y uno familiar. Fernández y Casanova atribuyen este factor al éxito del Conglomerado, conjuntamente con la relación cercana que tiene con el gobierno brasileño, que tras la crisis internacional del 2008 rescató al Banco Votarantim y otras empresas brasileñas (2012: 294-298).

## *Privatización de Empresas Brasileñas*

En 1980 el gobierno federal brasileño calculó que existían 560 instituciones estatales de las cuales 250 eran empresas públicas<sup>6</sup>. Entre 1980 y 1991 se privatizaron algunas de estas, quedando el control de 186 empresas en 1991 y este número se redujo a 102 empresas hacia el año 2000. La privatización de empresas se realizó a nivel del gobierno federal y por el BNDES en representación de los estados. A partir de 1998 el programa de privatizaciones ha sido lento, y los sectores pendientes de privatización son de gran sensibilidad política como electricidad, petróleo y finanzas (Anuatti-Neto, Barossi-Filho, Gledson de Carvalho y Macedo, 2003: 6).

La privatización de empresas brasileñas hasta 1980 en comparación con otros países de la región como México fue menor en términos del número de empresas privatizadas, pero estas eran de mayor tamaño. Las causas no fueron ideológicas o partidistas, sino que más bien se planteó un caso práctico donde se evitó la confrontación política<sup>7</sup> (Ross Schneider, 1990: 7).

Entre 1930 y 1940 los dirigentes nacionalistas desarrollistas crearon empresas estatales en los sectores intensivos en capital (acero, transporte, petróleo, minería, electricidad y comunicaciones), entre 1960 y 1980 Brasil multiplicó su inversión estatal como porcentaje del PBI (de 4.8 a 18.3) y producción estatal como porcentaje de la formación bruta de capital fijo (de 8.2 a

---

<sup>6</sup> El resto eran fundaciones, autoridades portuarias, institutos de investigación y consejos de registro profesional.

<sup>7</sup> Respecto a la privatización de empresas en 1990, la posición del PSDB fue defender la intervención estatal efectiva sin caer en la nacionalización de la industria, mientras que el PT sí sostuvo una posición nacionalista que favorece el control del estado por encima de las multinacionales.

22.7) (1990: 9). No obstante estos indicadores estaban concentrados en un escaso número de empresas (1990: 10).

*“A principios de los años ochenta las seis empresas estatales más grandes de Brasil representaban el 81% de las ventas de todas las empresas, el 69% del gasto, cuatro quintas partes de la inversión, y prácticamente toda la deuda de las empresas estatales” (Ross Schneider, 1990: 10).*

Entre 1981 y 1987 el gobierno brasileño vendió 35 empresas pequeñas. A partir de 1988 las privatizaciones incrementaron tras la creación del “Conselho Nacional de Desestatização” y el “Consejo Federal para la Privatización” por el Presidente Sarney. En 1988, el gobierno vendió 6 empresas, 15 estaciones de radio y diversas acciones por un total de US\$ 479 millones (1990: 16). Las privatizaciones a nivel federal fueron menos exitosas en comparación a las empresas privatizadas por el BNDES, que habían sido parte del paquete de empresas privadas con deuda heredadas por el banco (1990: 17).

Sin embargo a pesar de presiones internacionales (crisis de la deuda y demandas de acreedores internacionales), hasta 1990 el proceso de privatización había sido modesto, e incluso se había expandido la inversión estatal en sectores no tradicionales como microcomputadoras y software, durante el gobierno de Sarney en 1985 (1990: 14 y 35).

*“Pero mientras el BNDESPAR vendía empresas, el resto del gobierno las creaba o invertía en ellas de manera que el saldo neto de los bienes del estado resultó probablemente positivo a lo largo de este periodo” (Ross Schneider, 1990: 19).*

Entre 1991 y el 2001 el estado brasileño privatizó y transfirió acciones minoritarias de 119 compañías al sector privado por un monto de US\$ 67.9 billones en ingresos y US\$ 18.1 billones en transferencia de deuda. La magnitud del programa de privatizaciones como porcentaje del PBI para Brasil es 5% (1988-1999), solo superado por Bolivia (9%) y Perú (6%), pero por delante del promedio de América Central y del Sur (2.7%) (Anuatti-Neto, Barossi-Filho, Gledson de Carvalho y Macedo, 2003: 3).

*“En cierto modelo el programa iniciado por el BNDES en los ‘80 adquiere en los ‘90 otra connotación y alcance, no sólo porque Collor lo recubre de un tono neoliberal sino porque ya no contempla meras “reprivatizaciones” de escaso monto sino la venta de empresas estatales de gran porte edificadas durante el ciclo desarrollista” (lazzetta, 1997: 266)*

El programa de privatización de empresas brasileñas tuvo tres componentes: el “Programa Nacional Federal de Desestatización” que inició en 1991, programas a nivel estatal que iniciaron en 1996, y el programa de privatizaciones de la industria de telecomunicaciones que iniciaron en 1997. La composición sectorial del programa por industrias fue la siguiente: electricidad (31%), telecomunicaciones (31%), acero (8%), minería (8%), petróleo y gas (7%), petroquímica (7%), finanzas (6%), otros (2%). El periodo 1997-1998 concentró el 69% del valor de las privatizaciones de 1991 al 2001, básicamente por las privatizaciones del sector telecomunicaciones (Anuatti-Neto, Barossi-Filho, Gledson de Carvalho y Macedo, 2003: 5).

## 2.3 Mecanismos formales y no formales

El fenómeno de internacionalización de empresas tradicionalmente ha sido estudiado desde un análisis descriptivo (CEPAL, 2006), a través del estudio de determinantes internos que condicionan la internacionalización de la empresa (Fernández y Casanova, 2012) (Dunning, 1980), o desde una mirada de agencia (Dunning 1988), y ha adquirido mayor importancia en los últimos años por la creciente importancia de la IED, especialmente en países emergentes por la generación de externalidades positivas al país receptor como investigación y desarrollo, tecnología, empleo calificado, aumento de fondos en la balanza de pagos y el crecimiento del comercio intra-firma, principalmente exportaciones de bienes y servicios (Finchelstein, 2013: 114).

La globalización y redemocratización de la región causaron que la política exterior sea más “transparente y permeable” para diversos actores de la sociedad brasileña que reclamaban mayor participación en la formulación y ejecución de la política exterior (Cason y Power, 2006:3), que pasó de ser “limitada a un número de especialistas” a incluir diversas organizaciones y formadores de opinión pública (Souza, 2009: 9)

Las empresas multinacionales han sido un actor cada vez más importante en países emergentes para la internacionalización de empresas desde una visión de política pública (Rusia, México, India, China o Brasil), priorizando la estrategia de invertir en el exterior como política económica. Finchelstein analiza tres países

de la región (Argentina, Brasil y Chile) con el fin de evaluar cómo la intervención estatal ha impactado en la internacionalización de empresas de los tres países analizados (2013:114).

Previamente, algunas investigaciones han trabajado los vínculos entre instituciones estatales y la internacionalización de empresas (Goldstein, 2007) (Guillén y García Canal, 2009), pero no desde un análisis de mecanismos a través de los cuales las políticas estatales influyen en la internacionalización de empresas. Finchelstein realiza un análisis *estado céntrico* a partir del rol que ocupa el estado y las instituciones en el proceso de internacionalización, afectando la cantidad y calidad de empresas (tamaño de la empresa, diversificación sectorial, regional o global) (2013:15).

En el caso brasileño, concluye que la internacionalización de empresas responde a una fuerte participación estatal en las políticas de inversión en el exterior, un cuerpo burocrático capaz e independiente, y un conjunto de políticas públicas que incentivaron la internacionalización de empresas; mientras que en el caso chileno esta política respondió al sostenimiento de políticas e instituciones liberales que promovieron la inversión en sectores competitivos, principalmente servicios y recursos naturales. La inversión chilena se caracteriza por la concentración de empresas en un mismo sector, a diferencia de la brasileña que está más diversificada, y contar con un mayor número de empresas en el ámbito regional frente al global (2013:114).

En el caso argentino, la internacionalización de empresas se caracteriza por políticas inconsistentes y discontinuas, así como una débil burocracia institucional, que no han logrado consolidar las empresas argentinas en América Latina o el mundo, con la excepción del Grupo Techint (Finchelstein, 2013:114). Así, mientras durante el proceso de privatizaciones en Brasil se prohibió el ingreso de multinacionales en ciertos sectores estratégicos para el capital nacional, Argentina, que en primera instancia tuvo un mayor número de empresas internacionalizadas, demostró resultados paupérrimos en los últimos 15 años en comparación con Brasil (2013: 136-137).

El caso de internacionalización de empresas brasileño es el que más destaca en términos cuantitativos, medido en función a la presencia de empresas en el exterior, y cualitativo en base al número de sectores en los que se ubican estas empresas (2013: 115), asimismo a diferencia de Argentina y Chile, las empresas brasileñas han sido exitosas en expandirse dentro y fuera de la región. Cabe destacar el éxito de esta política considerando que hasta la década de 1990 la presencia de IED brasileña era estatal y limitada (Rocha, Silva, Carneiro, 2007). A partir de finales de 1990 e inicios del 2000 la IED brasileña sufrió un punto de inflexión a partir de la política de liberalización económica, que tiene como consecuencia la salida de empresas brasileñas a competir al exterior frente a la mayor competencia interna que enfrentan por la llegada de nuevas multinacionales. En este periodo el estado brasileño empieza a otorgar fuertes incentivos a la internacionalización (Finchelstein, 2013: 115).

En el *Ranking de Grandes Empresas Internacionalizadas en Argentina, Brasil y Chile*, elaborado por Finchelstein (2012) con base en el Ranking América Economía y Fundação Dom Cabral muestra que Brasil tiene 27 grandes empresas internacionalizadas que facturan más de US\$ 1,000 millones, Chile tiene 17 y Argentina solo tiene 5. En el caso brasileño los sectores con mayor presencia son: alimentos-frigoríficos, automotriz, celulosa y papel, banca-finanzas, cemento, ingeniería y construcciones, siderurgia. Por otro lado cinco empresas brasileñas ocupan los primeros puestos dentro del *Ranking de Empresas Internacionalizadas en Argentina, Brasil y Chile* según el nivel de facturación en ventas al 2010: Petrobras (Energía), Vale (Minería), JBS-Friboi (Alimentos), Odebrecht (Ingeniería, Construcción, Petroquímica) e ITAU SA (Banca-IT-Químicos) (Finchelstein, 2013: 116-120).

Finchelstein hace hincapié en que las estrategias de internacionalización de los tres países estudiados (Brasil, Chile y Argentina) están fuertemente influenciadas por las políticas estatales y que *“las estrategias empresariales no pueden ser completamente entendidas si se las aísla de las políticas públicas y otro tipo de factores institucionales”* (2013:122). En el caso brasileño han existido “señales e incentivos” a actores privados para que internacionalicen su actividad económica, mientras que estos incentivos no han existido por el lado Argentino para promover la inserción económica internacional (2013:123).

Un segundo factor de importancia institucional es la “coherencia intertemporal” de las políticas públicas, es decir la “sostenibilidad, credibilidad y

respeto” de los compromisos adquiridos por los diversos actores políticos, dado que si estas son inconsistentes las reglas económicas y políticas no se mantendrán en el largo plazo, lo que agravará la inserción internacional de empresas nacionales (Finchelstein, 2013: 122-123) (Spiller, Stein, Tommasi, 2003) (Spiller y Tommasi, 2005).

Un tercer factor de la institucionalidad en las políticas públicas es el rol de la burocracia, esta debe ser “fuerte y calificada” para la implementación de políticas y desincentivar la búsqueda de rentas. Se necesita una burocracia fuerte frente a la presión de intereses públicos y privados, así como “autónoma de los intereses sectoriales pero cercana en cuanto a las necesidades de estos actores” (Finchelstein, 2013: 123-124) (Evans, 1995).

Un cuarto factor es contar con objetivos directos diseñados para favorecer la internacionalización de empresas. En el caso brasileño, la creación de líneas de crédito para la expansión de empresas de ciertos sectores en el exterior, y en el caso chileno la asistencia técnica y beneficios impositivos impulsaron la industria forestal. Cabe mencionar que en ambos países se han utilizado las misiones diplomáticas con fines comerciales, buscando nuevas oportunidades de inversión en el exterior para empresas nacionales (Finchelstein, 2013: 124) (Finchelstein, 2010).

En esta línea, la política exterior durante el gobierno de Lula da Silva utilizó mecanismos formales e informales para diversificar y consolidar las relaciones con nuevos socios comerciales. Los mecanismos formales pasaban por la apertura de

embajadas, representaciones en el exterior, se destaca el papel de la Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), la política de financiamiento del crédito del BNDES, la firma de tratados de protección de inversiones, seguros contra riesgos políticos y convenios para evitar la doble tributación (García, 2013:9). Por otro lado Lula da Silva utilizó la “diplomacia presidencial” asistiendo a un mayor número de foros empresariales durante sus visitas de estado; fue uno de los presidentes que más veces visitó Sudamérica y recibió visitas de sus contrapartes de la región.

Los mecanismos informales son los tres principales canales de participación del empresariado en el Proceso de Toma de Decisiones (PTD); en primer lugar las consultas formales elaboradas en temas específicos, los foros institucionales organizados por la Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), APEX y FIESP, y los contactos informales entre empresarios y funcionarios (Gennari, 2010:29).

### 2.3.1 Mecanismos Formales

#### *Diplomacia Presidencial de Lula da Silva*

A diferencia de sus antecesores, Lula da Silva ha utilizado regularmente la diplomacia presidencial como herramienta de política exterior. Este rol más activo del presidente ha contribuido para corroborar que el diseño de política exterior brasileña ya no está a cargo exclusivamente de Itamaraty, que ha perdido hegemonía, y más bien participan activamente en el proceso de toma de decisiones otras agencias estatales a nivel nacional y sub nacional, así como

actores empresariales. Las Cancillerías ahora tienen un rol de coordinación con otros ministerios, actores públicos y privados (Denvin, 2010: 61).

Este nuevo liderazgo presidencial está en la línea de una mayor valoración de la identidad nacional brasileña, lo que Marcel Merle denomina “representaciones, creencias e ideologías en la vida política”, y tiene como objetivo lograr el posicionamiento internacional de Brasil. Lula da Silva realiza visitas diplomáticas que responden a factores coyunturales y estructurales, realiza un acercamiento con muchos países africanos y consolida relaciones con los países de la región. Brasil migró de ser un importante país latinoamericano al país sudamericano que ejerce “liderazgo regional” (Miranda, 2004 en Bravi, 2011: 2).

Otro aspecto importante de la relación de Lula da Silva con sus pares fue la elección de gobiernos de izquierda, lo que facilitaba una sinergia personalista y la coexistencia de gobiernos, por ejemplo en el caso de Argentina, da Silva manifiesta claramente que es la relación más importante de la región (Bravi, 2011: 3). El pertenecer a movimientos populares que tienen como bandera la justicia social y ven a América Latina como un escenario político “natural” fortalece la cooperación Sudamericana que tiene una misma *cosmovisión* en cuanto a orígenes, identidad y valoración de lo simbólico en política exterior (2011: 13).

La política exterior de Lula da Silva recoge los postulados establecidos por Fernando Enrique Cardoso en relación a los aspectos institucionales y de coordinación política, y la importancia de las relaciones con el eje Sur, pero Lula da Silva le impregna un mayor grado de activismo, siempre haciendo gravitar la

política exterior como un instrumento del desarrollo de Brasil. Cabe destacar la influencia del Partido de Trabajadores y el asesor presidencial Marco Aurelio García, Secretario de Relaciones Internacionales del PT, quien destaca la proyección mundial de Brasil en términos económicos y políticos. Asimismo existe un componente ideológico de la política exterior brasileña que pasa por objetivos de justicia social y erradicación de la pobreza, banderas de reivindicación social del PT desde su creación en los 70 (Bravi, 2011: 5).

*En palabras del Canciller brasileño Celso Amorim “La recuperación del crecimiento brasileño con fuerte distribución del ingreso, el control de la inflación, la reducción de la relación deuda interna-PBI, los éxitos del comercio exterior, el paso de la condición de deudor a acreedor internacional, y sobre todo, los grandes avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, crearon las condiciones para una política exterior más activa y altiva “ (Sader y García, 2010).*

La diplomacia presidencial entendida como “la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre jefes de estado y de gobierno de naciones soberanas” (Giaccaglia, 2010 en Danese, 1999 en Peña, 2005: 43). Históricamente Itamaraty ha contado con autonomía en el manejo de la política exterior brasileña, el ejecutivo recién empezó a involucrarse a partir de la década del 90, siguiendo la tendencia del desarrollo de la diplomacia presidencial en países Sudamericanos a partir de 1980 (Giaccaglia, 2010: 99).

La diplomacia presidencial tiene dos mecanismos de acción: el multilateral, que consiste en interrelaciones de naciones ubicadas en el mismo espacio geográfico, en este caso Sudamérica, y el multi-espacial que agrupa a las naciones por temas de integración. Lula da Silva ha utilizado ambos mecanismos

para la consolidación de relaciones económicas, políticas y de seguridad, para solucionar diferencias entre países de la región, utilizando la diplomacia presidencial y actuando en espacios institucionales como UNASUR y MERCOSUR (Bravi, 2011:6). Si antiguamente la discusión se situaba en torno a las jerarquías de poder regional basadas en la dotación de recursos del país (económicos, demográficos, geográficos), actualmente se trata del tipo de liderazgo que implementa el país, ya sea hegemónico o por consenso (Bravi, 2011: 12). Para lo cual el país que aspira a tener “liderazgo regional” debe estar dispuesto a cooperar (2011: 13).

*“La reducción de la vulnerabilidad de política externa depende de la definición de estrategias prioritarias conjuntas de política internacional con los otros grandes países periféricos y del establecimiento de programas concretos de cooperación económica y política con los países vecinos. Pese a las diferencias entre Brasil y otros grandes estados periféricos, al compartir características e intereses comunes y estar localizados en regiones distantes, sus intereses no son directamente competitivos y por tanto hay condiciones de construir proyectos políticos comunes” (Pinheiro Guimaraes, 2005: 164).*

Lula da Silva ha empleado una diplomacia presidencial “ativa e altiva” que se traduce en viajes y visitas como jefe de estado, así como su participación y la de su canciller, Celso Amorim en foros internacionales donde se discuten “problemas globales” donde Brasil pueda ejercer un “liderazgo global” y otorgarle a Brasil “un lugar de peso en el escenario mundial” (Giaccaglia, 2010: 100). Entre 2003 y 2010, Lula da Silva visitó 85 países, algunos en repetidas ocasiones, por ejemplo Argentina (19), Venezuela (13) y Estados Unidos (12). Empezó 252 viajes internacionales, participó en 84 cumbres y 168 visitas oficiales. Estuvo fuera

de Brasil 477 días, equivalente a 1 año, 3 meses y 22 días en sus 8 años de mandato. Asimismo, recibió a numerosos mandatarios oficiales en Brasilia, 232 jefes de estado o gobierno (Bravi, 2011: 7).

Entre el 2003 y 2006, Lula da Silva priorizó las visitas oficiales a países del eje Sur (países en desarrollo) en comparación a los del norte (países desarrollados), destinando el 65% de sus visitas frente al 35% restante, dentro de estas América Latina recibió el 60.6%, África el 25%, Medio Oriente el 7.5% y Asia el 6.9%. Por otro lado, incrementó la capacidad de infraestructura estatal de Itamaraty en estas regiones abriendo 36 nuevas representaciones en países como Gabón, Bangladesh, Sri Lanka y Tanzania (Bravi, 2011: 7). Este es un claro ejemplo de construcción de poder nacional, transformando recursos (1400 diplomáticos, 200 representaciones, 94 embajadas, consulados, misiones comerciales y delegaciones de organismos internacionales) en capacidades (diplomacia brasileña) y finalmente en instrumentos (fortalecimiento de la política exterior brasileña) (2011: 7).

El liderazgo regional de Lula da Silva también tiene una dimensión simbólica basada en su trayectoria personal y sindical que busca convertir este prestigio personal en capital político y perseguir el interés nacional de Brasil (Bravi, 2011: 8). Por ejemplo durante la crisis del gas en Bolivia, da Silva sirvió de mediador y observador diplomático a través de una coalición entre el Presidente de Bolivia (Sánchez de Lozada), Vicepresidente de Bolivia (Carlos Mesa), líderes de protesta (Evo Morales y Felipe Quispe), jefe del Movimiento de Izquierda

Revolucionaria (Paz Zamora) y dirigentes de la Central Obrera Boliviana (2011: 10). Finalmente, da Silva ha utilizado este prestigio personal para la construcción de poder blando (*soft power*), y lograr el posicionamiento internacional de Brasil (2011: 13).

La lectura de otro grupo de actores es que las bases del Partido de Trabajadores mostraron insatisfacción por las políticas liberales de ortodoxia fiscal y monetaria implementadas durante el primer término de gobierno de da Silva, y es “en el plano de las relaciones exteriores donde el gobierno de Lula refleja en mayor medida el discurso del Partido de Trabajadores” (Almeida, 2004: 162). Los movimientos populares “decepcionados con la continuidad de la política económica, encontraron en la política externa una de las pocas áreas donde existe espacio para una disputa efectiva en el modelo neoliberal” (Estrella Faria, 2006: 3). Souza llega a mencionar una “diplomacia partidaria” conducida por sus dos principales asesores, Marco Aurelio García, militante del PT y asesor presidencial en asuntos internacionales, y Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores (Giaccaglia, 101-103).

### **Los Gobiernos sub-nacionales**

Los gobiernos sub-nacionales han cobrado importancia en la formulación y ejecución de política exterior desde 1988 debido al grado de autonomía que gozan en el ámbito internacional haciendo uso de la “para-diplomacia”, lo cual pone de manifiesto la descentralización de la política exterior brasileña, y particularmente la

descentralización de recursos otorgados por el BNDES a las regiones. A partir de 1997 Itamaraty creó la Asesoría de Relaciones Federativas (Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios desde 2003) para establecer una “diplomacia federativa” de cooperación y coordinación de las estrategias internacionales de los gobiernos federales (Giaccaglia, 2010: 105). En el caso de la ciudad de Porto Alegre y el estado federal de Rio Grande do Sul, estas regiones han replicado instrumentos tradicionales de política exterior en el ámbito económico como la apertura de oficinas comerciales, el emprendimiento de misiones de representación y proyectos de cooperación institucional transfronteriza (Salomón, 2009: 14).

### ***La Cámara de Diputados de Brasil (Congreso Nacional)***

El Congreso es un actor que tiene un rol activo dentro de la política de inversiones brasileñas. Sin embargo y debido al carácter presidencialista de la Constitución brasileña “o poder Legislativo é mero espectador da política externa e vítima do domínio do Poder Executivo” (Castro Neves, 2006: 371), esta nueva participación del Congreso en política exterior recién se ha desarrollado durante la última década, históricamente “el papel del Poder Legislativo en materia de policía exterior se ha limitado a la ratificación de acuerdos internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo” (Giaccaglia, 2010:104).

Esta mayor participación del Congreso está asociada a las divergencias sostenidas con el Ejecutivo en materia de la inserción internacional de Brasil,

principalmente el periodo de negociaciones sostenidas durante el gobierno de Cardoso para la creación de MERCOSUR y ALCA (Castro Neves, 2006: 379 y 386). Posteriormente bajo el gobierno de Lula da Silva el Congreso fue plataforma de discusión para la ratificación del protocolo de adhesión que permitía el ingreso de Venezuela a MERCOSUR en 2009. Este fue un proceso difícil y extenso ya que dos de los partidos más grandes de Brasil, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Partido Derechista Demócrata (DEM) rechazaban el ingreso de Venezuela invocando la clausula democrática (Giaccaglia, 2010: 104).

### *Las Cámaras Sectoriales*

El análisis del rol de las cámaras sectoriales recae en su importancia como espacio para el proceso de toma de decisiones entre actores públicos y privados durante la privatización de empresas brasileñas, las mismas que posteriormente se internacionalizan en América Latina y el mundo (Diniz y Vericat, 1995: 61).

El potenciamiento de las cámaras sectoriales en 1991 como un espacio de negociación tripartito entre las élites gubernamentales, representantes del sector privado y organizaciones sindicales, que tienen como objetivo una nueva política industrial competitiva que ponga fin al plan de estabilización económica durante el segundo gobierno de Collor de Mello (Diniz y Vericat, 1995: 76). Estos espacios han marcado un precedente de una nueva articulación estado-sociedad en Brasil, mediante la instauración de un estado neo-corporativo para la toma de decisiones (1995: 80).

Anteriormente en el periodo de la Junta Militar (1964-1985) existieron relaciones cercanas entre el gobierno y el sector privado a través de comisiones consultivas que muchas veces terminaban siendo vínculos personalistas, donde los empresarios eran tomadores de decisiones como “dirigentes de prestigio” o porque representaban a empresas de un fuerte poderío económico (1995: 81). Por ejemplo la industria automovilística fue uno de los primeros sectores que se impulsó por su “importancia estratégica” y “peso económico”, consiguiendo acuerdos que reducían su carga fiscal, compromisos de inversión, mantenimiento del nivel empleo y una reestructuración productiva del sector (1995:62). Este era un estilo informal y personalista que terminó formando redes de “anillos burocráticos” (Cardoso y Faletto, 1977: 211). El precedente de estas relaciones se remonta a 1930 durante la transición del modelo agroexportador al de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Diniz y Vericat, 1995: 80).

La década de 1980 estuvo marcada por el autoritarismo y una tendencia confrontacional de los sindicatos, la década de 1990 se caracterizó por el agotamiento del modelo ISI y una fuerte crisis económica, por lo que era necesario romper con las prácticas sindicales tradicionales y asumir mayores retos fuera de los tradicionalmente asignados a los sindicatos, es decir empleo y salario (1995:73). No obstante, al inicio existió fuerte oposición ya que estaban rompiendo con patrones históricos de la relación capital - trabajo - estado, las cámaras sectoriales se convirtieron en esferas económicas, políticas e institucionales de

negociación (1995: 63), lo que les otorgaba mayor autonomía y capacidad de acción colectiva frente a grupos organizados (Diniz y Vericat, 1995:64).

### ***Ministerios y Agencias Internacionales***

Un primer actor estatal influyente en la formulación de políticas públicas es el Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Durante el gobierno de Cardoso se fundó la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), dirigida por el MDIC y no por la Cancillería Brasileña (Itamaraty), como ratificación de la “visión liberal y comercialista” del gobierno de Cardoso, esta estructura fue mantenida durante el gobierno de Lula da Silva (Cason y Power, 2006: 7).

Lula da Silva tras asumir el cargo de presidente nombró a ministros defensores de la liberalización comercial como medio para “tranquilizar a los empresarios y operadores financieros” (Giaccaglia, 2010: 98). El MDIC fue asumido durante el primer término de gobierno de da Silva por el presidente de la empresa alimentaria Sadia y en el segundo término por el Vicepresidente de la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), mientras que el Ministerio de Agricultura fue asumido por un empresario azucarero y representante de la Asociación Brasileña de Agrobusiness (2010: 106).

### ***Cámara de Comercio Exterior (CAMEX)***

La Cámara de Comercio Exterior de Brasil (CAMEX), dirigida por el Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) y no por la

Cancillería Brasileña (Itamaraty) tiene como objetivo formular, adoptar, implementar y coordinar políticas relacionadas al comercio exterior. Este espacio representa los intereses empresariales de las grandes empresas brasileñas. Es una entidad que ejerce presión indirecta sobre los tomadores de decisión mediante la publicación de informes sectoriales de la economía, enfatizando los problemas que atraviesan y qué políticas estatales los ayudarían a solucionar (Carson y Power, 2009: 122).

### ***Confederación Nacional de Industrias (CNI)***

La Confederación Nacional de Industrias (CNI) es un conjunto de 27 federaciones industriales que representan los intereses de los distintos sectores económicos en el Foro Nacional de Industrias y la Federación de Industrias del estado de Sao Paulo (FIESP). Dentro de la CNI existen tres grupos de empresas, el primero está compuesto por productos semi estructurados y estandarizados (acero, celulosa, química y minerales). En el segundo grupo se encuentra empresas multinacionales de bienes durables de consumo (automóviles, maquinaria agrícola, electrodomésticos), estas industrias tienen mayor interés en el proyecto de integración Sudamericana y MERCOSUR. Finalmente el tercer grupo de empresas es la industria de bienes no durables (textiles, alimentación, calzado), cuyos principales mercados son el doméstico y las exportaciones a “países desarrollados” (Giaccaglia, 2010: 108).

Un gran número de empresas del primer y segundo grupo han gozado de protección del estado bajo el régimen de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), teniendo acceso preferencial al mercado brasileño como plataforma para luego exportar al mundo (Giaccaglia, 2010:103-108). La CNI es uno de los principales canales de consulta entre Itamaraty y el empresariado para formular las estrategias de inserción internacional de Brasil desde 1996 cuando se formó la Coalición Empresarial Brasileña, precedente de la CNI. Actualmente el discurso del empresariado es que se deben mantener negociaciones paralelas con los países del Norte, América del Sur, y potencias regionales emergentes como China, India y Sudáfrica (2010:109).

#### ***Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP)***

Esta institución es el interlocutor del sector productivo del estado de São Paulo, y busca promover políticas públicas que reduzcan la burocratización de la política de inversiones y favorezcan su flujo. Representa a 132 sindicatos y en promedio a 150,000 empresas de diversos tamaños y sectores productivos, cabe mencionar que la más importante es el sector industrial brasileño. La FIESP tiene 9 Consejos Superiores Temáticos coordinados por el instituto Roberto Simonsen (IRS), que forma parte del Sistema de la CNI (EY, 2010).

#### ***La Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX)***

Esta agencia busca “desarrollar la competitividad de las empresas brasileñas, promover la internacionalización de sus negocios y atraer inversiones extranjeras a Brasil”. Actualmente atiende a 13 000 empresas, de 83 sectores, que exportan a más de 200 países. La agencia realiza actividades de promoción comercial, misiones de prospección y comercio, rondas de negocios, estudios de inteligencia comercial. Asimismo cuentan con el Brazilian Business Affairs (BBA) y una oficina conjunta de APEX con la CNI. APEX cuenta con Centros de Negocios a nivel mundial para facilitar el proceso de internacionalización de empresas brasileñas en Asia (Pekín - China), Medio Oriente (Dubai - Emiratos Árabes Unidos), América del Norte (Miami y San Francisco - E.E.U.U), América Central y Caribe (La Habana - Cuba), Europa Occidental (Bruselas - Bélgica), Europa Oriental (Moscú - Rusia) y África (Luanda - Angola) (apexbrasil.com.br, 2016).

### ***La Central Única de Trabajadores (CTU)***

Los sindicatos de trabajadores urbanos son actores que pueden establecer alianzas con las empresas industriales en la búsqueda de mayor acceso en los mercados externos (Estrella Faria, 2006: 2). Históricamente, los sindicatos han sido exitosos en lograr posicionar sus intereses en esquemas de integración regional como MERCOSUR, donde han podido expresar su disconformidad y plantear demandas; uno de los más activos es la Central Única de Trabajadores (CTU) que tiene vínculos directos con el Partido de Trabajadores (Giaccaglia, 2010: 109). Durante el primer gobierno de Lula da Silva, doce ministerios fueron

ocupados por sindicalistas, ex sindicalistas o líderes partidarios, que posibilitaron el aumento del salario mínimo y la corrección anual del impuesto a la renta (Radermercher y Melleiro, 2007: 9).

### ***Convenio para evitar la Doble Imposición***

El 14 de agosto de 2009 entró en vigor el Convenio para evitar la doble tributación entre Perú y Brasil, y empezó a ser aplicado el 1 de enero del 2010. La firma de estos convenios surge para evitar la doble imposición internacional (beneficios empresariales, dividendos, intereses, regalías), un fenómeno que se da cuando un mismo sujeto es sometido tributariamente a dos estados distintos, por la misma renta, en el mismo periodo, y por el mismo monto. Estos convenios crean un marco de estabilidad legal e influyen las decisiones de los inversionistas extranjeros, en este caso fomentando la IED brasileña en Perú (EY, 2010).

### ***“Campeones Nacionales”***

Uno de los mecanismos formales utilizados por el estado brasileño ha sido la internacionalización de grandes empresas estatales especializadas en ciertos sectores, con el objetivo que el sector privado replique la decisión de invertir en estos sectores. Esta medida ha sido una política pública que ha consistido en el apoyo a grandes empresas estatales que compiten internacionalmente, los denominados “campeones nacionales”, que cuentan con el tamaño y la capacidad

para emprender grandes proyectos en el escenario mundial (Finchelstein, 2013: 124).

La creación de campeones nacionales partió del programa de privatización de empresas centralizado en el BNDES, una agencia autónoma que contó con el poder de seleccionar inversores y compradores, y utilizó mecanismos formales e informales para la reestructuración de los “Campeones Nacionales”. Dentro de los mecanismos formales están las acciones preferenciales o *golden shares* que le otorgaban al estado el poder de vetar fusiones y adquisiciones en sectores que consideran “estratégicos”. Los mecanismos informales pasan por la relación cercana entre los gerentes estatales que manejaron el proceso de privatización de empresas y los funcionarios de gobierno. Los casos más exitosos de esta política han sido Vale (minería, aluminio y silvicultura), Petrobras (Petróleo y Petroquímica), Embraer (aeronáutica), Acesita, Usiminas y CSN (acero) (Finchelstein, 2013: 124-125).

### 2.3.2 Mecanismos Informales

#### *Rol del Empresariado en la Internacionalización de Empresas Brasileñas*

La teoría realista de relaciones internacionales asume a los estados como actores racionales y unitarios que dominan la política internacional, donde la fuerza es el principal instrumento de política exterior, existen jerarquías de problemas globales, y los de naturaleza militar se ubican en la cima. Por otro lado, los liberales asumen que existen múltiples conexiones entre las sociedades:

relaciones interestatales, relaciones trans-gubernamentales, relaciones burocráticas y coaliciones dentro de las fronteras nacionales (Nye y Keohane, 1987: 727).

Las élites no gubernamentales (corporaciones multinacionales u organizaciones internacionales) ejercen influencia sobre políticas que regulan la “estabilidad” y “vulnerabilidad” de los estados. El liberalismo desestima una jerarquía de problemas globales, porque las nuevas agendas son más extensas y diversas lo que dificulta su coherencia y consistencia, así como una disminución del rol de la fuerza militar, ya que entre países pluralistas e industrializados, las relaciones de seguridad se han fortalecido, y el uso de este instrumento puede ser perjudicial para las relaciones transnacionales económicas o ambientalistas (Nye y Keohane, 1987: 728-729).

Al no existir una clara jerarquía de problemas globales, grupos transnacionales o domésticos politizan problemas dentro de la esfera doméstica o en el régimen internacional y fijan la agenda internacional. Asimismo la interconexión transnacional entre estados y actores no estatales ha revalorizado el rol del estado como un actor que negocia, acelera, promociona y gestiona su relación con otros actores internacionales, para ejercer influencia en las redes y flujos internacionales que requieren cooperación, puede negociar y mantenerse involucrado sin tener que enfrentarse directamente a las potencias (Lindblom, 1991:97-99) (Nye y Keohane, 1987: 727 y 731-732).

Las nuevas empresas multinacionales de mercados emergentes en la tercera ola del capitalismo ratifican *“La desigualdad fundamental en la formulación de políticas públicas entre decisores de política pública y ciudadanos se duplica en el sistema de mercado, esta decisión separa la élite de los negocios de la gran masa”*. La empresa privada tiene un papel de liderazgo sobre el proceso de formulación de políticas gubernamentales, existe un grupo de élite que desempeña “cargos públicos” y está conformado por directivos de empresas privadas que realizan funciones públicas, por ejemplo desarrollan los programas de inversión del país (Lindblom, 1991: 93).

El empresariado trabaja para que el gobierno mantenga beneficios a la empresa privada mediante políticas de apoyo de subsidios, instalaciones bancarias, protección de mercados, reducción de impuestos, protección militar para las inversiones en el exterior, programas de formación profesional, servicios de investigación, subsidios para la construcción de fábricas y equipamiento. Asimismo buscan formular políticas para que la empresa tenga acceso de consulta a funcionarios gubernamentales, derechos sobre asociaciones de comercio o líderes del sector privado pueden vetar nombramientos gubernamentales desfavorables (Lindblom, 1991: 94-96).

Históricamente la política internacional del estado brasileño ha sido explicado desde la corriente realista, donde la formulación de política exterior recae en un estado central y único, caracterizada por factores internacionales más que por factores domésticos. Sin embargo la nueva estrategia de política exterior

brasileña ha tenido dos niveles: (i) apostar por el multilateralismo desde el gobierno, y (ii) promover el crecimiento de EMN brasileñas desde el sector privado. Por lo cual han ingresado nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, empresas que establecen nuevas prioridades en la agenda de política exterior brasileña (Marques, 2010:3-4).

En consecuencia, Itamaraty ha adoptado una postura más liberal y ha incorporado a estos nuevos actores que demandan un servicio público de calidad internacional (Lindblom, 1991). En este contexto se genera una nueva interacción entre el estado y las multinacionales brasileñas, que se comportaran como “clientes” y demandan servicios adicionales como servicios consulares, planificación política, diplomacia pública, negociaciones comerciales, promoción comercial, intercambio científico y tecnológico, acuerdos sobre seguridad y salud y acuerdos sobre impuestos e inversión (Lindblom, 1991: 193-194). La explicación de este nuevo fenómeno desde la corriente realista sería que dependiendo del nivel de poder de un estado los tomadores de decisiones no eligen los instrumentos de política exterior, sino que estos tienden a definir o determinar su política exterior. En consecuencia el vertiginoso proceso de la internacionalización de empresas brasileñas ha tendido a modificar la formulación y ejecución de la política exterior brasileña en la última década, especialmente en materia comercial debido al condicionamiento del sector empresarial (Giaccaglia, 2010: 112) (Allison, 1988: 215).

Samuel Huntington pronunció que el estado-nación y la empresa multinacional llegaron para quedarse (Huntington, 1996). Si bien estas entidades generan utilidades y contribuyen al desarrollo nacional, financiamiento militar y ejecución de compromisos políticos en el extranjero, no tienen como objetivo satisfacer el interés nacional del estado, a pesar que muchas veces los líderes políticos y corporativos tienen intereses traslapados (Gilpin, 1976: 190). No obstante las élites políticas y corporativas tienen intereses en común, también tienen intereses divergentes, y muchas veces los oficiales públicos buscan usar el poder corporativo para conseguir objetivos nacionales, mientras que los ejecutivos corporativos buscan maximizar la libertad de restricciones gubernamentales y usar el poder nacional para obtener ventajas corporativas (Gilpin, 1976:189).

En la medida que las políticas de internacionalización de empresas sean apoyadas por grupos de interés nacional que esperan beneficios económicos como retorno, se generará un desbalance de poder entre los dueños de estos recursos productivos (capital externo) en función a los dueños de otros recursos productivos (capital doméstico). Como ha sido expresado anteriormente la formulación de política exterior brasileña no es ajena a factores domésticos (agenda interna) porque existen costos económicos para la persecución de este “interés nacional”. Por ejemplo hacia fines del segundo gobierno de Lula da Silva e inicio del primer gobierno de Rousseff la opinión pública empezó a cuestionar los costos que implicaban para Brasil ser potencia regional, considerando que todavía permanecían temas irresueltos en agenda interna (Actis, 2012b: 415).

Tradicionalmente la Cancillería Brasileña ha sido el órgano que ha monopolizado la información, fijando la agenda, e implementado la política exterior brasileña. Sin embargo a partir de 1985 con la redemocratización del país y la globalización, la política exterior se volvió más transparente y aparecieron nuevos actores con la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones (Giaccaglia, 2010: 95-97); este órgano estatal perdió fuerza frente a emergentes EMN brasileñas, las cuales cuentan con acceso a capital, tecnología y recursos humanos especializados (Marques, 2010:2) (Actis, 2012a: 405).

Existe una disminución del rol de los ministerios de relaciones exteriores frente a nuevos actores en la formulación de política exterior; conjuntamente con la pluralización de actores se ha producido una “presidencialización” o “diplomacia presidencial” de la política exterior que no es ajena al liderazgo de Cardoso y da Silva. Estos nuevos actores han ganado mucha influencia, inclusive logrando “traspasar información y demandas al presidente” (Cason y Power, 2009: 119). Por ejemplo destaca la influencia de Marco Aurelio García, Secretario de Relaciones Internacionales del Partido de Trabajadores en su rol de asesor del presidente, e inclusive se llegue a atribuir a los ministerios de política exterior el rol de coordinador de intereses de distintos actores, donde existe una fuerte competencia con otros ministerios, actores públicos y privados (Devin y Toernquist-Chesnier, 2010: 62).

Muchas veces existen divergencias entre los intereses del sector público y privado en materia de política exterior, ante lo cual las élites de países en

desarrollo han desarrollado estrategias regionales y globales frente a presiones sociales domésticas y otras barreras globales (Harold, 1994: 3-6). A partir de las reformas de liberalización de mercado de los 90, el rol del estado en la economía ha cambiado frente a la penetración del capital extranjero. La teoría del capitalismo global explica cómo la lucha de clases jugó un rol fundamental en la reestructuración neoliberal de la economía, y las élites brasileñas se han convertido en la nueva clase capitalista transnacional (Harold, 1994: 4).

En el 2003, el Partido dos Trabalhadores (PT) estableció compromisos políticos para formar alianzas con los partidos brasileños más fuertes. El gobierno de Lula da Silva no estableció lazos corporativos sino que fue incorporándolos dentro de las instituciones que representaban a las clases sociales más altas, y en consecuencia la política exterior brasileña quedó estructurada por los intereses de una élite que mantienen una posición privilegiada en Brasil y la región (Sklair y Robbins, 2002: 82). Históricamente, es más común encontrar casos de élites políticas de países desarrollados que refuerzan sus redes periféricas para la expansión de sus operaciones, que la integración de élites de países en desarrollo dentro de las estructuras económicas y políticas transnacionales (Sklair y Robbins, 2002: 81).

Existe un amplio debate respecto a la influencia de agentes empresariales en el aparato estatal brasileño. Algunos autores sostienen que la expansión del capital privado en el exterior representa solo una parte de la integración económica de Brasil, complementada por el apoyo institucional y un sólido marco

regulatorio (García, 2013: 16). En esta línea la relación entre el estado y la empresa ha sido planteada en función a dos ejes: política de crédito y política externa. El BNDES se ha convertido en uno de los actores fundamentales de política exterior, y en el 2003 experimentó dos momentos críticos, la creación de una línea de crédito específica para la internacionalización de empresas brasileñas, y la internacionalización propia del banco de desarrollo (García, 2013:10) (Fiocca, 2006: 13-14).

Asimismo la relación entre BNDES y las EMN es bidireccional, a través del programa de internacionalización de empresas se busca en primer lugar que el crédito otorgado sea gastado en bienes y servicios producidos por compañías brasileñas y en segundo lugar que la integración de infraestructura regional beneficie el flujo de bienes y capital brasileño; consolidando su posición en el mercado (Zibechi, 2005) (BNDES, 2005). La política exterior brasileña tiene como objetivo aportar al desarrollo económico nacional y regional, pero también es un mecanismo de apoyo de las empresas brasileñas (Actis, 2012a:11).

La relación entre el estado y el BNDES pasó de un discurso ideológico sobre la eficiencia del sector privado frente a un estado burocrático al cuestionamiento de la autonomía del estado por comprometer recursos públicos para financiar la deuda del capital privado (Tautz et al, 2010). Sin embargo, otros autores aseguran que el estado brasileño no se convirtió en funcional a las multinacionales brasileñas, sino que las élites políticas han permitido reformar las

instituciones estatales para lograr la acumulación de capital global y consolidación regional, metas no excluyentes (Flynn, 2007:13).

Hasta inicios de los 90 el empresariado tenía una influencia limitada en la formulación de política exterior brasileña; con el proceso de liberalización de la economía y la globalización las empresas empezaron a adquirir un rol cada vez más importante dentro del proceso de toma de decisiones. Danilo Gennari en su tesis sobre las relaciones entre el estado y la empresa en política exterior brasileña realizó una encuesta a directores y funcionarios de empresas vinculados a organismos formuladores de política exterior (Itamaraty, MDIC, Agencias Estatales) y los resultados que obtuvo sobre el rol del empresariado en la formulación de política exterior brasileña son contundentes. El 82.4% de los empresarios encuestados sostuvo haber participado en el debate sobre política comercial, incrementándose este porcentaje al 93.1% cuando se trataba de las grandes corporaciones; un 91.1% sostuvo que su participación se incrementó en los últimos años; y un 94% aceptó haber buscado influenciar a funcionarios vinculados al proceso de toma de decisiones de política comercial (Gennari, 2010:13-26).

## **2.4 El Rol del BNDES y las Empresas Multinacionales**

Anteriormente a 1960, en Brasil no existía preocupación por el tipo de capital que dominaba ciertos sectores económicos (estatal, privado, multinacional), el principal objetivo de política pública había sido la implementación del modelo de

industrialización por sustitución de importaciones (ISI) dado que el sector privado carecía de recursos financieros y no contaba con el grado de sofisticación tecnológica necesaria para exportar bienes competitivos, posteriormente era tarea del estado emprender el proceso de internacionalización de empresas, por lo cual el gobierno brasileño y ante la recomendación del Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, aprobó tres leyes para cambiar la política de inversiones del país. Una de ellas fue la creación del BNDES con el propósito de financiar la participación estatal en la economía brasileña, y a partir de 1970, para evitar la concentración de multinacionales estatales, cambiaron la política de financiamiento del sector público al sector privado (Braer y Villela, 1980: 423). Cabe recalcar que desde un inicio el BNDES gozó de un alto grado de autonomía, característico de la burocracia federal brasileña (Braer y Villela, 1980: 425).

El periodo de 1952 a 1956 se caracterizó por buscar la restauración económica de Brasil, sin embargo el BNDES solo logró disponer de un tercio de los fondos comprometidos hacia 1954, su formación bruta de capital era menos de 3% hacia 1956, y muchas de las empresas industriales que habían solicitado fondos no los habían recibido (Braer y Villela, 1980: 425). En consecuencia al no contar con el financiamiento necesario, la burocracia dedicó los primeros años del banco a actividades de investigación sobre la economía brasileña, lo que resultó ser información valiosa para el planificación en política de inversiones de posteriores gobiernos (1980: 426).

El periodo de 1957 a 1963 se caracterizó por impulsar el desarrollo industrial bajo el gobierno de Juscelino Kubitschek. El BNDES tenía el poder legal para tomar decisiones y no solamente otorgar incentivos crediticios, por ejemplo priorizando la industria manufacturera sobre proyectos de construcción (1980: 426). Sin embargo, el banco no podía proporcionar más del 60% del capital de la empresa, por lo que se buscaron fondos de fuentes internacionales como el banco de exportación-importación (Banco Mundial) (1980: 427). Hacia 1959 el banco disponía del 82% de los fondos solicitados y la concentración de fondos pasó del sector transporte (de 68.3 a 7.5%) a electricidad (de 29.5 a 40.8%) e industria (de 9.8% a 48.6%) (1980: 428).

A partir de 1964 se genera un punto de inflexión en la naturaleza del BNDES y se convierte en un importante financiador del sector privado. El estado amplió su presupuesto otorgándole el 20% de la recaudación del impuesto sobre la renta, asignando recursos del presupuesto federal y fondos especiales. En 1967 se realizó una reforma institucional del banco transfiriéndolo del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Planeamiento. Su desempeño económico mejoró mucho, se triplicó su formación bruta de capital, de 2.7% en 1964 a 6.6% en 1965. El banco priorizó el sector de metales, químico, petroquímico, papel, maquinaria y otras industrias. Hacia 1965, el 68% de los préstamos se encontraba en el sector de acero (1980: 429-430).

Entre 1964 y 1977 hubo un cambio en el destino de los préstamos del banco. En 1964 el 94% de los fondos todavía eran destinados al sector público,

mientras que en 1977 el 79.2% de los fondos estaban destinados al sector privado (1980: 430). Los fondos destinados para el sector privado fueron creados institucionalmente dentro del BNDES, como el Fondo para la Adquisición de Maquinaria y Equipo (FINAME), el Fondo de Financiamiento para Pequeñas y Medianas Empresas (FIPIME), e incentivaron sectores como el textil, celulosa, madera, plástico, partes automotrices. Asimismo crearon el Programa de Estimulación del Mercado de Capitales (PROCAP) para que las empresas logren financiamiento emitiendo acciones, el Fondo para el Desarrollo Técnico y Científico (FUNTEC) con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y United States Agency for International Development (USAID) para financiar la formación y asistencia técnica de ingenieros industriales, químicos y físicos (1980: 431).

Hacia 1960 también se buscó redistribuir más equitativamente los fondos entre las regiones, que ahora tenían el poder de decisión para solucionar problemas que ellos mismos habían identificado, lo que potenció la coordinación y el planeamiento descentralizado entre el estado y las regiones, sin embargo esta burocracia no contaba con la capacidad técnica adecuada e intereses políticos entraron en juego al momento de priorizar proyectos (1980: 430-432). Sin embargo, esta medida es un pilar en la descentralización de la política exterior brasileña, donde Gobiernos Federales pueden formular sus propios instrumentos de política exterior en función a sus intereses, por ejemplo otorgando ayuda para la internacionalización de empresas.

Continuando con la labor de investigación que habían iniciado en 1952, el BNDES realizó estudios sobre los problemas sectoriales y regionales, la eficiencia de plantas en varias industrias, eliminación de cuellos de botella, selección de tecnología y aplicación de prácticas de contabilidad. Toda esta información sirvió para la creación del Fondo para la Modernización y Reorganización de Industrias (FMRI) que buscaba fortalecer la competencia de empresas brasileñas en el ámbito mundial (1980: 431-432).

Tras el cambio de régimen político en 1964, la importancia del BNDES como actor de política económica creció considerablemente y se convirtió en la principal estrategia estatal a través del cual el estado actuaba en materia de las actividades de inversión, su formación bruta de capital pasó de 2% (1963) a 9% (1976), abrió subsidiarias a nivel nacional e incrementó su personal burocrático (1980: 433). Este incremento en el alcance del banco correspondía a “una extensión de las actividades del banco a todos los sectores industriales, el banco se convirtió en una pieza clave en la intermediación financiera del sector público” (Martins, 1977: 63-64).

Asimismo, en el Plan de Desarrollo Nacional de 1974 se le encargaba al banco generar recursos básicos y desarrollar sectores de bienes de capital con alto contenido tecnológico (Braer y Villela, 1980: 432). Para lo cual el banco creó tres subsidiarias: Insumos Básicos S.A. (FIBASE) que producía insumos básicos para el sector privado (fertilizantes, metales no ferrosos, papel, pulpa de papel, químicos orgánicos e inorgánicos), Mecánica Brasileña S.A. (EMBRAMEC) para

promover empresas que producían bienes de capital básicos, e Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA) para asesorar al sector privado en la emisión de acciones y obligaciones financieras. El financiamiento de las dos primeras subsidiarias se había logrado a través de la participación accionaria minoritaria. Posteriormente el banco creó agencias que también brindaban financiamiento a empresas pequeñas y medianas, por ejemplo el Programa de Bienes de Consumo Básico (Braer y Villela, 1980: 432-433).

En este contexto, el BNDES destacó mediante la promoción de debates internos entre técnicos y empresarios para llegar a un consenso sobre la formulación de políticas públicas, especialmente considerando que el banco estaba elaborando su “Plan Estratégico 1987-1990” y determinando sus líneas de acción prioritarias. Antonio de Barros Castro, asesor del BNDES, destacó el componente de *integración competitiva* dentro del Plan, como “la necesidad de adaptación de la economía brasileña a los cambios en el mercado internacional y reinserción de la economía mundial” (Diniz y Vericat, 1995: 65).

Durante esta época, el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) sostuvo dos directrices, la política industrial y el comercio exterior, crearon los Programas Sectoriales Integrados (PSI) que contaban con incentivos fiscales y otorgaban capacitación tecnológica a empresas privadas. Estos Programas buscaban la competitividad a lo largo de toda la cadena del complejo industrial, por lo que se crearon tres programas básicos : i) Programa de apoyo a la capacitación tecnológica de la industria brasileña (PACTI), fijando metas de presupuesto en

ciencia y tecnología de 0.5 % PIB (1989) a 1.3% (1994) ii) Programa brasileño de calidad y productividad (PBCP), modernizando la infraestructura tecnológica y articulando institucionalmente al estado, la industria y el sector de ciencia y tecnología, iii) Programa de competitividad industrial (PCI) en los niveles estructural, sectorial y empresarial (Diniz y Vericat, 1995: 66-67).

Asimismo se redujeron los niveles de protección arancelaria, se eliminaron las restricciones administrativas a la exportación e importación, se fomentaron programas especiales de exportación (BEFIEX), se otorgaron beneficios fiscales y crediticios a través del Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) y el BNDES estableció una línea de crédito especial para las exportaciones de bienes de capital (1995: 66).

Las operaciones financieras domésticas pasaron de US\$60 millones (1964) a US\$381 millones (1970), US\$5.7 billones (1976) y US\$90 billones (2009), la cobertura del BNDES para el total de préstamos del sector privado creció de 4 % (1970) a 12% (1978), y hacia 1975 el 80% de las actividades del banco estaban dirigidas al sector privado. Finalmente declinó la participación del gobierno como principal fuente de financiamiento del BNDES de 60% (1964) a 2.2% (1977), y el banco empezó a financiarse de fideicomisos sociales (47.1%) y recursos internos (21.8%) (Braer y Villela, 1980: 434-435) (Sennes, 2010: 120).

En consecuencia el BNDES pasó de financiar la inversión pública a ser la principal fuente de financiamiento del sector privado, sin considerar los fondos de inversión. Hacia 1960, las empresas estatales tenían la suficiente autonomía para

generar sus propios fondos de inversión y podían prestarse de instituciones internacionales y mercados de capital extranjero, es decir ya no dependían del BNDES (Braer y Villela, 1980: 434). En segundo lugar, los tomadores de decisiones buscaron fortalecer las herramientas de financiamiento del sector privado que no podían competir en igualdad de condiciones con empresas multinacionales, esto no solo aseguró la continuidad del banco sino que introdujo nuevas fuentes de financiamiento como los fideicomisos sociales (1980: 435).

En tercer lugar, uno de los canales más frecuentes usados por el BNDES para financiar a empresas privadas ha sido la compra minoritaria de acciones, inyectando capital en estas empresas. Este mecanismo presenta serias dudas en el escenario que la empresa entre en bancarrota, y el banco al ser un socio, se ve en la posición de comprar más acciones y tomar el control de la empresa (10% o más de participación accionaria según la OCDE). En varios casos este ha sido el escenario, y el banco ha rescatado a la empresa bajo la premisa de conservar puestos de trabajo, reorganizarla y no liquidarla. Sin embargo, Braer y Villela argumentan que esto puede llevar a una “nacionalización no intencional” de empresas que se prolonga en fases de desaceleración económica como medio de amortiguación de la crisis (Braer y Villela, 1980: 437).

Finchelstein también afirma que el estado brasileño ha sido un actor determinante para la internacionalización de empresas, y entre los mecanismos más empleados sobresalen la intervención del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) en cuanto al diseño e implementación de la política de privatizaciones en

1990, y el otorgamiento de incentivos desde la política pública para la creación de los “campeones nacionales” (Finchelstein, 2013: 125).

En esta línea, el BNDES como agencia pública es fundamental para entender la internacionalización de empresas brasileñas en cuatro niveles. El primer nivel fueron los cambios institucionales al interior de la agencia como la creación de un departamento para el otorgamiento de créditos y adquisición de activos en el exterior, para lo cual se modificó el estatuto del banco en el gobierno de Lula da Silva (Bueno, 2008). Un caso ejemplar es la empresa de alimentos que recibe el primer crédito de financiamiento, JBS-Friboi (líder mundial en producción de carne), cuyo presidente ha reconocido que no hubiese sido posible alcanzar el nivel de liderazgo mundial que poseen sin la asistencia del BNDES (Finchelstein, 2013:125).

En segundo nivel, el BNDES ha sido una herramienta de política económica para continuar con reformas económicas no intervencionistas, como el continuismo de políticas industriales (Almeida, 2009). Los créditos otorgados por el banco sirvieron como fondos para la modernización de empresas nacionales que tenían que hacer frente a la nueva ola de competidores externos, y en una segunda etapa salir a competir internacionalmente (Finchelstein, 2013: 125). Andrade, Cunha y Gandra (2002) indican que un tercio de la modernización en el sector metalúrgico se realizó con créditos de BNDES, donde destaca la empresa de acero Gerdau (2013:125). Otro ejemplo es la creación de un departamento

dentro del BNDES para asesorar a las empresas en su expansión internacional o “internacionalización de empresas” (2013: 136).

En tercer nivel, la creación del departamento de BNDES Participacoes (BNDESPar) para permitir las inversiones del banco en conjunto con el sector privado, sin imponer restricciones del destino de los fondos ya que el banco actúa como socio minoritario (Finchelstein, 2013: 126). Esta herramienta ha sido fundamental para fomentar la expansión de empresas en el exterior, en el 2008 el BNDES a través de BNDESPar participaba financieramente en aproximadamente la mitad de las grandes multinacionales brasileñas (2013: 126).

En cuarto nivel, destaca la calidad técnica, robusta y altamente calificada del cuerpo burocrático del banco, lo cual repercutió positivamente en la política de privatizaciones de los 90, empresas que posteriormente se convirtieron en grandes empresas multinacionales (Sikkink, 1993 en Finchelstein, 2013: 126). Finchelstein (2010) señala que aproximadamente un tercio de las empresas internacionalizadas tienen origen en la política de privatización y cabe destacar que el BNDES lideró el proceso de privatizaciones con el “Programa Nacional de Desestatizacão”, el cual destaca por su “transparencia, capacidad técnica y autonomía política” para liderar un proceso exitoso ajeno a la búsqueda de rentas (Finchelstein, 2013: 126). En una segunda fase, el banco continuó con el proceso de privatización brindando capacidad técnica y financiera a las nuevas empresas privatizadas (Boschi, 2007 en Finchelstein, 2013: 126). Lo que permite concluir

que la capacidad técnica y autonomía enraizada son la clave de una mejor comunicación con el sector privado (Evans, 1995 en Finchelstein, 2013: 126).

En quinto nivel, existían grandes empresas brasileñas, dominantes en sus sectores en el ámbito nacional, previamente a su expansión internacional. Los tres casos que más destacan por ser parte de la “primera ola de internacionalización” son Vale, Gerdau y Petrobras (Dalla Costa, Gelinski; Wichinevsky, 2014: 12). Estos “campeones nacionales” concentraron recursos en sectores que una vez estuvieran lo suficientemente consolidados daban el salto al exterior. Tanto el estado como el sector privado han ayudado a la creación de campeones nacionales, el estado con la política de privatizaciones y manteniendo una “acción de oro” que le permite influenciar en las empresas y sectores económicos (Finchelstein, 2013: 126). Los casos más representativos son Vale, Petrobras y Embraer. Mientras que el sector privado ha colaborado a la creación de “Campeones Nacionales” mediante una serie de fusiones y adquisiciones donde el estado también ha colaborado no obstruyendo la concentración de mercado para la creación de “sinergias”, los casos más representativos son Brasil Foods, Ambev, Itaú, JBS-Friboi (2013: 127).

Por otro lado, la concentración de mercado también se logró por las ventajas que gozaron durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), particularmente en los sectores textil, construcción, minería, celulosa, papel y retail cuando las empresas salían a competir al exterior podían

explotar las economías de escala que habían acumulado domésticamente (Finchelstein, 2013: 126-127).

#### **2.4.1. Internacionalización del BNDES**

En 1990 existía un alto número de empresas brasileñas interesadas en invertir en el exterior, desde el gobierno había una mirada de consenso que la presencia de empresas brasileñas en el ámbito internacional contribuía a fortalecer la economía nacional, generar empleo y capital en el ámbito doméstico, por lo que se creó BNDES Exim para otorgar financiamiento a la producción y exportación de bienes y servicios brasileños. Posteriormente en el 2002 se cambiaron las leyes institucionales para impulsar la salida de IED desde Brasil. En el 2005 se le asignó a esta agencia estatal la misión de diseñar e implementar herramientas financieras que impulsen la IED, lo que llevó a realizar cambios en la estructura organizacional del banco, que había estado centrado en otorgar préstamos a empresas que se desempeñaban en la economía doméstica (BNDES, 2016:4).

En el 2008 el BNDES desarrolló el “Plan Estratégico 2009-2014” para promover la internacionalización de empresas brasileñas, y crearon una división internacional “BNDES PLC” y el departamento de internacionalización de empresas. “BNDES PLC” conjuntamente con “BNDESPAR”, encargada de la participación accionaria, y “FINAME” encargada de la compra de maquinaria y equipo, tenían el fin de contribuir al financiamiento de las inversiones del banco en

el largo plazo. Hacia el 2009, el BNDES abrió subsidiarias en Londres (BNDES Limited), y oficinas en Montevideo y Sudáfrica (2016: 5).

Dentro de América Latina, la oficina de Montevideo tiene como objetivo proveer apoyo para la internacionalización de empresas brasileñas en la región, promover la exportación de bienes y servicios de compañías brasileñas en la región, representar al BNDES dentro de las organizaciones regionales e identificar proyectos relevantes de infraestructura e integración. Por otro lado, la oficina de Londres otorga financiamiento a compañías brasileñas que están en el proceso de internacionalizarse y crea puentes entre inversionistas internacionales y oportunidades de inversión ofrecidas por el gobierno brasileño (2016: 6).

El objetivo de la política de internacionalización de empresas es “fomentar la inserción y el fortalecimiento de empresas en el mercado internacional, apoyando las inversiones o proyectos que serán llevadas a cabo en el extranjero”. Dentro del banco existen dos grupos de clientes: i) empresas cuya casa matriz está en Brasil, son gestionados domésticamente y tienen subsidiarias en el exterior, ii) empresas extranjeras cuyos accionistas con capital mayoritario influyen o desempeñan actividades con empresas controladas por individuos domiciliados o residentes en Brasil, o empresas controladas por una agencia estatal brasileña (2016: 7).

El BNDES ofrece financiamiento de hasta el 60% del total de inversión y capitalización de empresas a través de la emisión de bonos, bajo cuatro líneas de ayuda para la internacionalización: inversión para la construcción de nuevas

plantas o sucursales, inversión para la adquisición, expansión o modernización de plantas o sucursales, adquisición de interés corporativo y provisión de capital de trabajo asociado a los desembolsos en inversiones. Durante el periodo 2005-2012 el banco otorgó apoyo por US\$ 5.4 billones en los sectores de bienes de capital, electrónica, energía, construcción e ingeniería, agro negocios, servicios técnicos e información tecnológica; en países Latinoamericanos (Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú) y otros países (Alemania, Australia, Canadá, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Inglaterra, India, Irlanda, Italia, Rusia y Turquía), bajo las líneas de ayuda de expansión de capital, adquisiciones, construcción de plantas, modernización e instalación de sucursales. La distribución de apoyo para la internacionalización de empresas según regiones para el periodo 2005-2012 fue la siguiente: Europa (36.2%), América Latina y el Caribe (25.5%), Estados Unidos y Canadá (25.5%) y otros (12.8%) (2016: 8).

Al 31 de marzo del 2016, los activos consolidados del banco ascendían a US\$ 260 millones, los préstamos a US\$ 670 millones y se encontraban en los sectores de electricidad y gas (19%), transporte terrestre (12%), agronegocios (8%), combustible y petróleo (6%), construcción (6%), comercio (5%). La cartera de acciones empresariales estaba distribuida de la siguiente manera: Petrobras (36.25%), JBS (10.8%), Vale (6.8%), Copel (5.5%), Fibria (3.6%), CPFL Energía (3.2%), Electrobras (3%), AES Tiete Energía (2.3%), Tupy (1.2%), otros (27.4%) (BNDES, 2016: 9).

## Capítulo III: Implementación de la Estrategia de Internacionalización de Empresas en Perú y Venezuela

### 3.1 Relaciones entre Brasil y Perú

#### 3.1.1 Antecedentes

Históricamente Perú y Brasil no han mantenido relaciones diplomáticas profundas, dada la visión realista y pragmática de la política exterior bilateral, la relación ha sido condicionada al ser países de tradiciones políticas distintas y no contar con complementariedad económica hasta la década de 1980. Brasil siempre priorizó la Cuenca del Río de la Plata, Europa y Estados Unidos, mientras que Perú miró hacia el norte y desde 1990's a la Cuenca del Pacífico.

*“... más allá de las relaciones formales que siempre mantuvimos a nivel diplomático, los vínculos a otros niveles fueron casi inexistentes. La falta de complementariedad entre las economías de los dos países agudizó aún más su aislamiento. Mientras el Perú producía minerales y productos agrícolas como azúcar y algodón, Brasil exportaba oro, café y azúcar” (Costa, 1988 : 53-54).*

Brasil había logrado asegurar sus fronteras aplicando la doctrina *Uti Possidetis lue* “como poseías de acuerdo al derecho, poseerás”, definiendo los límites y libre navegación por el Amazonas en 1909 (Tratado Velarde - Río Branco), y desde Perú existían preocupaciones de una expansión imperialista brasileña, “la ocupación y explotación de la Amazonía por el Brasil creó continuos momentos de tensión entre ambos países” (Mindreau, 2006:18).

Durante la segunda mitad del siglo XX, Brasil siguió un modelo desarrollista que buscó la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), emitió leyes de corte industrial y creó instituciones estatales como el Banco Nacional de

Desarrollo Económico (BNDES), el Instituto Brasileño del Café (IBC) y la Empresa de Petróleos de Brasil (PETROBRAS). Durante este periodo también diversificó su política exterior, comprando armamento a Alemania, negando el apoyo a Estados Unidos en la guerra con Corea, acercándose a América Latina durante la presidencia de Ernesto Geisel en 1970's, y firmando el Tratado del Río de la Plata (1969) y el Tratado de Cooperación Amazónica (1978).

La desconfianza al “hegemonismo brasileño” se disipó hacia 1950, cuando se realizaron importantes visitas de estado entre Odría y Getulio Vargas, priorizando la “política de buena vecindad, y respetando los principios de autonomía, tratamiento de igualdad y auxilio mutuo” (Novak y Naminhas, 2012: 75-76). Asimismo Brasil empezó a buscar fuentes energéticas en los países vecinos<sup>8</sup>. Durante el periodo de la Junta Militar en ambos países se enfriaron las relaciones diplomáticas, Perú siguió una política de no alineamiento mientras que Brasil buscó atraer IED estableciendo alianzas con Estados Unidos y la burguesía nacional. Brasil volvió a despertar preocupación en la región por la presencia de “banca internacional, capital multinacional, bases militares y vasta red de aeropuertos” (2012: 84). En esta línea, Velasco Alvarado fue el presidente que más desconfianza mostró frente a Brasil, sobretudo con la construcción de la nueva capital brasileña en Planalto y la carretera Transamazónica, cuyos primeros caminos de penetración desde Cuzco y Puno a la Amazonía datan de 1940 y

---

<sup>8</sup> Según Trademap, en el 2015 el 83% de las importaciones venezolanas en Brasil fueron petróleo y combustibles minerales, y el 66% para el periodo 2001-2015.

1950, y la primera trocha entre Puerto Maldonado y la frontera brasileña de 1980 (Dourojeanni, 2006: 6).

Cuando asume la presidencia Morales Bermúdez en 1975 se busca reflejar en la agenda bilateral la importancia de Brasil en Sudamérica y se establece una relación de confianza con la dictadura militar brasileña, suscribiendo el Tratado de Cooperación Amazónica y poniendo fin a la desconfianza “imperialista” que despertaba Brasil en sus vecinos. Belaúnde Terry le impregna un “dinamismo económico y comercial” a la relación bilateral<sup>9</sup>, así como la propuesta de integración física que vincule la Cuenca del Orinoco, Amazonas y La Plata. Posteriormente la agenda bilateral se estanca con la crisis económica de la deuda externa que atraviesan ambos países, y los asuntos domésticos cobran mayor importancia durante el periodo de la violencia interna en el Perú (Novak y Naminhas, 2012: 97-98).

Los intereses brasileños durante el periodo de la Nueva República o el “estado liberal” (1989 a la fecha) se concentran en estabilizar la economía doméstica (controlar la inflación y el gasto fiscal), promover reformas de libre mercado (apertura de empresas estatales al capital privado y privatización de empresas) y realizar una fuerte inversión social con programas como “Bolsa Familia” y “Mi casa Mi vida”. La política exterior brasileña hizo uso del “principio de autonomía” manteniendo relaciones activas con Estados Unidos y el Grupo de los 77, y paralelamente buscó un “proyecto más universalista” que pasaba por

---

<sup>9</sup> La empresa brasileña Norberto Odebrecht inicia la construcción de la hidroeléctrica Charcani V financiada en un 95% por el Banco de Brasil (Novak y Naminhas, 2012: 99).

acentuar su liderazgo en Sudamérica y en organismos internacionales como el G20, OMC, y las misiones de paz de Naciones Unidas (2012: 102).

Brasil mostró una mayor proyección regional con Itamar Franco, para finalmente buscar una proyección mundial con Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Durante este periodo se creó MERCOSUR (1991), el Grupo de los 20 (1999), la Cumbre América del Sur-Países Árabes (2003), el acuerdo entre MERCOSUR y los miembros de la CAN (2004), la Unión de Naciones Sudamericanas (2004), lanzó su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (2005), y consolidó el grupo de los BRICS (2008).

Durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990), Brasil había retornado a la democracia y había logrado diversificar sus exportaciones, antiguamente concentradas en materias primas ahora eran productos manufacturados y semi-manufacturados, lo que propició complementariedad económica con Perú y duplicó su comercio bilateral entre 1974 y 1984. Asimismo se iniciaron los proyectos de desarrollo conjunto de Camisea, Cerro Verde y Chavimochic<sup>10</sup>, este último encargado a Odebrecht. En 1987 se creó la Cámara de Comercio Perú-Brasil (CAPEBRAS), que conjuntamente con la Cámara Binacional de Comercio e Integración son las encargadas de dinamizar la relación comercial y generar plataformas de inversión a través de convocatorias al empresariado y actores del sector público (Novak y Naminhas, 2012: 105).

---

<sup>10</sup> Proyecto de irrigación y mejoramiento de riego en el norte del Perú presupuestado en US\$157 millones (Novak y Naminhas, 2012: 106).

La década de Alberto Fujimori (1990-2000) presentó un descenso en el dinamismo de las relaciones bilaterales dado que los esfuerzos del gobierno peruano estuvieron centrados en la agenda doméstica de lucha contra el terrorismo, la inflación y lograr la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional. El autogolpe del 5 de abril y la destitución de Collor de Mello también contribuyeron a enfriar las relaciones diplomáticas entre ambos países (2012: 108). Durante el segundo periodo de gobierno de Fujimori, Brasil actuó como país garante de la Declaración de Paz entre Perú y Ecuador, la firma del Acta de Brasilia (1998), la Comisión de Vecindad Perú-Brasil y el Plan de Acción de Lima (1999) (2012: 108-110).

A partir de 1998 se impulsa con fuerza la promoción económica y comercial<sup>11</sup> y se explora la posibilidad de cooperación energética<sup>12</sup>. La firma del Plan de Acción de Lima actualizó y amplió la agenda bilateral en materia de integración física y transportes, tráfico ilícito de drogas, medio ambiente, cooperación técnica, promoción económica y comercial, seguridad y desarrollo de la Amazonía (2012: 111-115). Asimismo durante estos diez años se duplicaron las exportaciones peruanas a Brasil (SUNAT, 2016) y la inversión extranjera directa creció en un 50% de 1996 al 2000 (ProInversión, 2016).

Durante la presidencia de Alejandro Toledo (2001-2006) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) se

---

<sup>11</sup> i) Grupo de Trabajo integrado por empresarios brasileños y peruanos en Sao Paulo ii) Acuerdo parcial de complementación económica entre la CAN y Brasil.

<sup>12</sup> Se forma un grupo técnico compuesto por los Ministerios competentes en ambos países para explorar proyectos que conlleven a la integración energética.

recupera el interés de desarrollar una agenda bilateral ambiciosa que trabaje un proyecto de integración Sudamericano, para lo cual se realizaron varias visitas de estado, reuniones de Cancilleres y grupos de trabajo conjunto en materia de complementación económica, promoción de la inversión, comercio y turismo, iniciativas de lucha contra la pobreza<sup>13</sup>, integración física, formación de asociaciones entre empresas peruanas y brasileñas, y cooperación en materia de vigilancia y protección de la Amazonía. Este proyecto se formaliza con la firma de la Alianza Estratégica en el 2003, que establece compromisos en materia de “seguridad bilateral, regional e internacional, fortalecimiento de la democracia, derechos humanos, gobernabilidad y desarrollo” (Novak y Naminhas, 2012: 147-148).

Perú participó en el diseño y la implementación de la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en el 2000, esta es una iniciativa multinacional que involucra a los doce países de América del Sur y multisectorial (transporte, energía y telecomunicaciones) que presenta tres ejes de integración: el eje multimodal carreteras-ríos de Amazonas<sup>14</sup>, eje Perú-Brasil-Bolivia<sup>15</sup>, y el eje interoceánico central<sup>16</sup>. El mayor avance realizado por Perú ha

---

<sup>13</sup> El 8 de marzo del 2006 ambos países suscribieron la Declaración conjunta sobre cooperación entre la estrategia Hambre Cero y el Programa Juntos (Novak y Naminhas, 2012: 147-148).

<sup>14</sup> Este eje parte de los puertos de Paita y Bayóvar en el Pacífico hacia los puertos de Belém do Pará y Macapá en el Atlántico, y buscaba transportar los fosfatos de Bayóvar (Vale s.a) a Brasil, y la salida de la soya, producción eléctrica y etanol brasileño a través de los puertos peruanos del Pacífico hacia Estados Unidos y países asiáticos (Couturier, 2006: 17-18).

<sup>15</sup> Este eje cruza siete regiones de la Macroregión Sur del Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios) y cuatro estados brasileños (Amazonas, Acre, Rondonia y Mato Grosso), y buscaba la salida de los productos del centro oeste de Brasil (soya, algodón y carne) a través de puertos peruanos del Pacífico hacia Estados Unidos y Asia, y por otro lado el abastecimiento de productos peruanos de la Macroregión Sur a los estados de Acre y Rondonia (Couturier, 2006: 18-19).

<sup>16</sup> Este eje cruza cinco países (Brasil, Bolivia, Paraguay, Chile y Perú), y busca vincular las regiones del sur de Perú con Bolivia y MERCOSUR, partiendo de los puertos de Ilo y Matarani en el Pacífico, pasando por Bolivia y Paraguay, y llegando

sido la construcción de la carretera Paita-Yurimaguas (eje Amazonas) –IIRSA Norte, y la carretera interoceánica (eje interoceánico central) –IIRSA Sur.

En términos comerciales se firmó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 58) entre Perú y MERCOSUR, suscrito en noviembre del 2005, y se celebró el convenio y protocolo para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal del impuesto a la renta (2003). Peter Smith señala que durante el gobierno de Toledo se llevaron dos líneas temáticas: “la sujeción a la potencia mundial” y la “integración regional” (Smith, 2004: 73). Es decir ya no existía el temor de un “imperialismo brasileño”, y más bien conviven los intereses respecto a Estados Unidos y Brasil, por lo que no existe la necesidad de alinearse a un eje.

En este contexto surge la Alianza Estratégica entre Perú y Brasil (2003), donde uno de los componentes centrales es la integración física, interconectividad vial, fluvial y terrestre. Asimismo se destaca el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la afirmación del multilateralismo (Perú compromete una participación activa en el acuerdo MERCOSUR-CAN), la asociación energética, y complementación económica, comercial y de inversiones entre las Macro regiones del norte y sur del Perú con las regiones amazónicas fronterizas y los estados de Amazonas, Acre, Rondonia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul (Novak y Namihás, 2012: 140-141).

---

a los puertos brasileños de Santos y Río de Janeiro en el Atlántico. El eje busca articular los polos económicos de la Cuenca del Atlántico (Sao Paulo y Río de Janeiro) con los puertos de Perú y Chile en el Pacífico (Couturier, 2006: 19 y 20).

El acuerdo en materia de seguridad Amazónica<sup>17</sup> fue suscrito por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, y garantizaba el acceso de Perú al Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía (SIVAM/SIPAM) con el fin de intercambiar información de radar en tiempo real que ayude a controlar actividades ilícitas y preservar el medio ambiente. Es un acuerdo ambicioso que contempla múltiples frentes: medio ambiente (banco de datos de biodiversidad amazónica y prevención de incendios forestales y de deforestación), salud (prevención y control de endemias y pandemias), control de suelos (uso de cultivos y ocupación), educación (investigación amazónica en universidades e institutos), y vigilancia aérea territorial (control de actividades ilícitas: contrabando, narcotráfico, y tráfico de armas) (2012: 130-133).

Los resultados parciales de la integración económica para el periodo 2001-2006, indican que el intercambio comercial (exportaciones más importaciones) creció en 334%<sup>18</sup>, de US\$ 555 millones a US\$ 2,408 millones, y particularmente la firma de la Alianza Estratégica en el 2003 marca un punto de inflexión y crecimiento del 35% del intercambio entre el año 2003 y 2004. La inversión brasileña en Perú creció en 696% (US\$ 42.15 a US\$ 335.92 millones para el periodo 2001-2006), el punto de inflexión es el año 2004 cuando la inversión crece de US\$ 47.41 millones a US\$ 259.07 millones en el 2005 (ProInversión, 2016).

---

<sup>17</sup> (RL 28153), aprobado en 2003, ratificado en 2004, y entró en vigor en marzo del 2006.

<sup>18</sup> Las exportaciones de Perú a Brasil crecieron en 253% (de US\$ 227 a US\$ 802 millones) y las importaciones en 390% (de US\$ 328 a US\$ 1,606 millones) (Fuente: SUNAT).

Durante los gobiernos de Alan García y Lula da Silva se buscó consolidar, profundizar y diversificar la Alianza Estratégica<sup>19</sup>. Los nuevos presidentes pusieron énfasis a los componentes de desarrollo social y económico, se realizaron encuentros entre inversionistas y empresarios peruanos y brasileños<sup>20</sup>, se continuó respaldando y trabajando en el Plan estratégico para la integración Sudamericana y el Tratado de Cooperación Amazónica, y paralelamente trabajando en la agenda bilateral en materia de cooperación e integración física<sup>21</sup>, promoción del comercio e integración económica<sup>22</sup>, ámbito energético<sup>23</sup>, social<sup>24</sup>, cooperación técnica<sup>25</sup>, seguridad y defensa<sup>26</sup>, y regional<sup>27</sup>.

Dentro de UNASUR se trabajó la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). La

<sup>19</sup> Alán García buscó continuar, profundizar y diversificar la agenda de temas de la Alianza Estratégica firmada por Toledo en el 2013. Se superó el número de visitas de jefes de estado, Cancilleres, y Grupos de Trabajo donde se firmaron trece instrumentos internacionales (dos declaraciones ministeriales y once tratados bilaterales).

<sup>20</sup> La FIESP organizó el "Seminario sobre inversiones y comercio" en el que participaron 250 empresarios, 52 de ellos peruanos (Sao Paulo, 2006). En 2007 ambos presidentes inauguraron el "II Seminario Oportunidades de comercio e inversiones brasileñas en Perú" que contó con la presencia de empresarios y gremios empresariales. En setiembre del 2008 García participa en Encuentro Empresarial de inversiones, comercio, turismo y cultura de Perú en Brasil (EXPOPERU), en conjunto con los presidentes de seis regiones (Ancash, Cajamarca, Junín, Lambayeque, Loreto y Ucayali), 350 empresarios y representantes de gremios empresariales. En abril del 2009 se realiza el foro empresarial y rueda de negocios de empresarios de la Macro región Sur con empresarios de los estados brasileños de Acre, Rondonia, Amazonas y Mato Grosso.

<sup>21</sup> Culminación de la carretera interoceánica Sur, mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria de frontera. Se firmó el Acuerdo Marco para el establecimiento de control integrado de los pasos de frontera entre Perú y Brasil.

<sup>22</sup> Resaltando las plataformas de salida de Asia Pacífico para las exportaciones brasileñas, y el Atlántico para las exportaciones peruanas. Entró en vigor el Acuerdo para evitar la doble tributación, se creó el Consejo Empresarial Peruano-Brasileño, y se buscó profundizar el ACE 58 MERCOSUR-Perú.

<sup>23</sup> En 2008 se firmó el convenio de integración energética entre los Ministerios de energía y minas de Perú y Brasil, y el Memorandum de entendimiento entre las empresas Petrobras, PetroPeru y Braskem para el desarrollo de un proyecto petroquímico de producción de etileno y polietileno en Perú. Asimismo se acordó elaborar el Convenio de Integración Energética donde se evaluaba la construcción de grandes centrales hidroeléctricas (Paquitzapango, Sumabeni, Urubamba, Vizcatán, Cuquipampa e Inambari) con el objetivo de vender energía eléctrica a Brasil, uno de los proyectos más ambicioso a nivel de Latinoamérica es Inambari, ubicada entre Puno, Cusco y Madre de Dios, con una inversión estimada de US\$ 4,000 y concesionado a la Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur SAC (Constructora OAS Ltda y Furnas Centrais Eléctricas SA)

Finalmente en el 2010, en Manaus se firmó el Acuerdo para el suministro de electricidad a Perú y exportación de excedentes a Brasil, y la participación de una empresa brasileña encargada del transporte del gas de Camisea al puerto de Ilo. Cabe mencionar que Brasil también ha firmado acuerdos de cooperación e integración energética con Venezuela, Bolivia, Argentina y Paraguay.

<sup>24</sup> Se creó la Comisión mixta antidrogas y educación bilingüe en zonas fronterizas.

<sup>25</sup> Creación del Centro de tecnología ambiental.

<sup>26</sup> En 2008 se crea el Mecanismo de Consulta y Cooperación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (2+2).

<sup>27</sup> UNASUR, MERCOSUR.

Interoceánica (IIRSA Sur) fue iniciada por Toledo e inaugurada por García en el 2010, y busca unir a Iñapari con los puertos del sur Marcona, Matarani e Ilo atravesando ocho departamentos del Perú. Uceda sostiene que la integración con Brasil trasciende a un gobernante o corrientes ideológicas, incluso a los acuerdos de libre comercio, su sustento está en la integración física y vial (Uceda, 2006: 5).

Vidarte señala que si bien es cierto en política comercial se han mantenido ciertos lineamientos en cuanto a política exterior peruana, existen algunos hechos concretos respecto a la relación con Brasil que son relevantes resaltar, por ejemplo cómo el tema de integración regional quedó relegado frente a una orientación de política exterior designada por el Presidente García y frente a los cambios en el contexto regional, donde Venezuela cada vez era un actor de mayor presencia regional (Vidarte, 2010: 71). En el marco multilateral se inició la desgravación comercial de las exportaciones peruanas, García buscó consolidar la relación con Estados Unidos y explorar nuevos mercados a través de la suscripción de tratados de libre comercio: Singapur (2008), China (2009), Corea del Sur (2010), Japón (2011), Unión Europea (2012) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (2016).

En el 2006, las relaciones bilaterales sufrieron el impase que Perú se retiró del G20 liderado por Brasil para alinearse a la postura norteamericana de negociar multilateralmente en la OMC con los países desarrollados, posteriormente García junto al Canciller García Belaúnde visitaron a Lula da Silva en Planalto y ratificaron su intención de reincorporarse al G20 y mantener una política bilateral más activa

que pasó por elevar la relación comercial, particularmente en materia de inversiones, por lo cual el interés de Lula da Silva fue muy importante para programar reuniones y ruedas de negocios que en un caso concreto culminó en la compra de Siderperú por el Grupo Gerdau en 2008. En el 2010 Lula da Silva confesó que se había reunido ocho veces con el presidente García durante su mandato presidencial, un hecho sin precedente para la relación bilateral (Uceda, 2006: 5).

En materia económica el intercambio comercial creció en 55% de US\$ 2,408 a US\$ 3,721 millones para el periodo 2006-2011, siendo el único periodo de caída el 2008-2009 por la crisis internacional. La composición de las exportaciones todavía está concentrada en el sector primario (cobre, petróleo y gas), químico, siderometalúrgico y textil, mientras que las importaciones se concentran en bienes de capital, bienes intermedios y de consumo (Novak y Naminhas, 2012: 187-189). Brasil es el sexto mayor inversor en Perú con una participación cercana al 5%<sup>28</sup>, y según el Banco Central do Brasil, la IED creció en 710%, de US\$ 234.7 a US\$ 1,902.1 millones, del 2006 a 2011. Las inversiones han estado concentradas en los sectores de minería y energía (Votarantim Metals<sup>29</sup>, Vale do Río Doce<sup>30</sup> y

---

<sup>28</sup> Lo superan España (21.2%), Reino Unido (21.04%), EE.UU (15.24%), Holanda (6.52%), Chile (6.37%), según ProInversión.

<sup>29</sup> Inversiones en Cerrolindo (Ica)

<sup>30</sup> Inversiones en Bayóvar (Piura) y modernización de la refinería de Talara (con PetroPerú)

Petrobras<sup>31</sup>), industria<sup>32</sup> (Gerdau), petróleo<sup>33</sup> (Odebrecht y Petrobras) y construcción<sup>34</sup>.

Durante los gobiernos de Ollanta Humala (2011-2016) y Dilma Rousseff (2011-2016) cambió la dinámica de política exterior entre estos dos estados, considerando el menor grado de diplomacia presidencial de ambos gobernantes. Hasta la presidencia de García la relación Perú-Brasil había tenido la importancia de una política de estado, esta no continuó bajo el gobierno de Humala, se enfrió la profundización de la Alianza Estratégica, la incorporación al Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía, y se suspendió la compra de aviones Tucano<sup>35</sup>, la inversión en el gaseoducto del sur y exploraciones gasíferas de Petrobras en el Lote 58 y el financiamiento de programas sociales. Mientras que durante los dos gobiernos anteriores se había buscado trabajar una agenda amplia y ambiciosa, este gobierno tuvo una visión comercial de las relaciones diplomáticas, priorizando países líderes en intercambio comercial e inversión como Estados Unidos y China.

Durante estos mandatos no se pudo avanzar sustancialmente la agenda bilateral a pesar de que existía una cercanía ideológica entre el Partido de Trabajadores y el Partido Nacionalista, que se vio expuesta durante la campaña presidencial del 2011 donde la asesoría de Luis Favre fue decisiva para la victoria

---

<sup>31</sup> Inversiones en Cajamarquilla (Chosica), El Porvenir y Atacocha (Pasco), exploración del Lote 58 en Camisea (Cusco)

<sup>32</sup> Modernización de la planta de Siderperú

<sup>33</sup> Polo Petroquímico en Ilo y Matarani

<sup>34</sup> Odebrecht, Consorcio Intersor –Tramo 4 de la IIRSA SUR (Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, Quiroz Galvao).

<sup>35</sup> En febrero del 2012 el Ministro de Defensa viaja a Brasilia para evaluar la compra de 10 aviones Súper Tucano (valorizados en US\$10-15 millones cada unidad), fabricados por la empresa brasileña EMBRAER para que realicen el patrullaje en el VRAEM y Alto Huallaga, finalmente Perú realiza la compra de los aviones a Corea del Sur, enfriando las relaciones bilateral y posiblemente aplazando la visita oficial de Dilma Rousseff hasta 2012 (Novak y Naminhas, 2012: 206).

de Ollanta Humala, y existía una versión no comprobada que “Lula, a través de sus conexiones empresariales, financió la candidatura de Humala” (Uceda, 2003: 2). Por lo cual se esperaba una mayor voluntad política para impulsar proyectos como el avance del puerto en Yurimaguas para aprovechar mejor el IIRSA Norte Piura-Tarapoto, el levantamiento del veto a Manaos para importar productos industriales de esta zona franca, el enlace Manaos-Puerto Bayóvar y la creación de una zona franca desde Manaos a Ceticos Piura (2006: 9). Asimismo, hubo un desentendimiento en la relación entre el gobierno de Humala y el empresariado brasileño que siempre se desempeña en compañía del gobierno brasileño, por lo cual no terminaron concretándose varios proyectos como el gasoducto del sur, tras un malentendido entre el ministro de energía y minas y la presidenta de Petrobras, la inversión de Braskem en un polo petroquímico, o la construcción de varias centrales hidroeléctricas en la Amazonía (Uceda, 2006: 11).

En cuanto al aspecto económico de la relación bilateral entre Perú y Brasil, el intercambio comercial no ha sido prioridad, los volúmenes de comercio todavía son bajos en comparación a otros socios comerciales. Según estadísticas de Trademap al 2015, Brasil es el octavo país en el ranking de exportaciones Peruanas, con un saldo de US\$ 1,072 billones y 3.2% de la participación, por detrás de China (22.1%), Estados Unidos (15.1%), Suiza (8.1%), Canadá (6.9%), Japón (3.4%), España (3.3%) y Corea del Sur (3.2%). En el año de la firma de la Alianza Estratégica (2003) las exportaciones Peruanas a Brasil ascendían a US\$ 231.23 millones y 2.6% de la participación total. Por lo cual la relación comercial

recaló en la política de inversiones de ambos países, particularmente en cómo atraer IED a Perú, tomando en consideración la brecha de infraestructura del país, y la importancia de empresas constructoras consolidadas de la “segunda ola de internacionalización de empresas brasileñas” como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, a quienes el gobierno brasileño otorgaba un fuerte apoyo financiero para su proceso de internacionalización.

*“En este lapso la integración ha sido construida con cemento, preferentemente de Odebrecht”* (Uceda, 2006: 12).

Asimismo destaca la presencia de la empresa Vale con la explotación de fosfatos de Bayóvar (Sechura) y Odebrecht con la Línea Amarilla y el Gasoducto del Sur y OAS con Vía Parque Rímac.

### **3.1.2 Mecanismos de Internacionalización de Empresas Brasileñas en Perú**

#### **3.1.2.1 Mecanismos Formales**

##### ***Diplomacia Presidencial***

La diplomacia presidencial ha sido uno de los mecanismos claves para implementar la política de internacionalización de empresas brasileñas. Las visitas presidenciales son claves para aumentar la cobertura del país visitante en las noticias, hay empresas que están estudiando su internacionalización y perciben la visita presidencial como una oportunidad para lograr un acercamiento y firmar acuerdos. Asimismo, cuando el empresariado acompaña al presidente, este tiene

un grado de interlocución más alto con el presidente y gremios industriales del país visitante. Existe un apoyo mediático que la visita presidencial genera, y es común que mientras los presidentes se reúnen una sala, en la siguiente se lleve a cabo una rueda de negocios que solo fue posible organizarla por la visita presidencial.

En esta línea, el interés político es importante y actúa como facilitador, pero no determina la inversión en el exterior. Los intereses de ciertos sectores económicos están más afectos a la voluntad política, las empresas que contratan con el gobierno tienen un mayor impacto de las visitas presidenciales por la relación de *Business to Government*, en consecuencia la importancia de una visita presidencial depende del sector de inversión. Los sectores que ofrecen productos directos al consumidor final como Natura Cosméticos no necesitan tanto de la “diplomacia presidencial” porque es más fácil que el producto llegue al consumidor final.<sup>36</sup>

El Presidente Lula da Silva tenía mayor preferencia por viajar, mientras que la presidenta Dilma Rousseff tuvo una mirada más avocada al mercado interno, por lo que el empresariado brasileño reclamó su escasa diplomacia presidencial. A Lula da Silva se le denominaba el “*presidente viajero, que llevaba los productos de Brasil al mundo*”, cumplía la labor de Embajador que buscaba que las empresas brasileñas salgan al exterior, hagan obras y provean empleo. Por lo cual, para la internacionalización de empresas, optó por un programa de crecimiento sobre la

---

<sup>36</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

base de generación de infraestructura en Latinoamérica, en coordinación con el BNDES para ocuparse del financiamiento de los proyectos. Esta estrategia fue resaltada por Marcelo Odebrecht, que manifestó que Lula da Silva a diferencia de presidentes anteriores ayudó a que las empresas brasileñas se globalizaran.<sup>37</sup>

Este cambio en el uso de la diplomacia presidencial se transmitió en el número de encuentros oficiales, Lula da Silva realizó más visitas presidenciales que Rouseff<sup>38</sup>, CAPEBRAS organizó cuatro encuentros, uno de ellos en el 2003 cuando se firmó la Alianza Estratégica, y las visitas oficiales de Perú a Brasil fueron 6<sup>39</sup>, con Alan García hubieron reuniones en Sao Paulo, Acre, Porto Belo y Manaus donde se firmó el Acuerdo Energético.<sup>40</sup>

*“De acordo com o registro de pontos de visita do Palácio do Governo, entre setembro de 2006 e julho de 2011, um período em que foi presidente García, o diretor da Odebrecht Peru, Jorge Barata Simões, foi recebido 16 vezes. Em doze ocasiões, ele reuniu-se com o próprio Alan García e três vezes com o então secretário de Palácio, Luis Nava Guibert. Nava foi o homem de confiança de García” (BRIO, 2016: 24).*

---

<sup>37</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>38</sup> En el 2003 el Presidente Lula visita Lima para la firma del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Perú (ACE58) y el Memorando de Entendimiento en Materia de Protección y Vigilancia de la Amazonía, como base de la Alianza Estratégica.

El 11 de diciembre del 2011, Lula da Silva visita Lima para la firma del acuerdo que establece la Zona de Integración Fronteriza Brasil-Perú (ZIF) y crea la comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF).

El 11 de noviembre del 2013, Dilma Rouseff visita Perú para la firma del Acuerdo para eliminación de la cobranza de roaming en servicios de telefonía móvil en la región de frontera.

<sup>39</sup> En julio del 2014 el presidente Humala visitó Brasil con el motivo de la Cúpula BRICS-Paises de América del Sur y la cúpula de Líderes de china y países de América Latina y el Caribe.

El 31 de octubre del 2011, el ministro de Relaciones Exteriores Rafael Roncagliolo realiza su primera visita oficial a Brasil, y es recibido por el Canciller de Brasil Antonio de Aguiar Patriota. La siguiente visita es el 1 de marzo del 2012. Posteriormente Eda Rivas visitó Brasilia el 24 de julio, El 28 de julio del 2016, el ministro Mauro Vieira y Armando Monteiro Neto (Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior visitaron Lima para la firma del Acuerdo de Expansión Económica y Comercio Brasil-Perú.

<sup>40</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

### ***Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil (CAPEBRAS)***

Fundada en 1987 como Cámara Nacional, y refundada en el 2001 tras la fusión de todas las entidades institucionales que atienden los asuntos de comercio e inversión entre Perú y Brasil, constituyendo CAPEBRAS. La Cámara es el intermediario entre el empresariado, autoridades nacionales y fondos privados, y proporciona información estadística sobre comercio e inversión, organiza misiones comerciales, foros, eventos, seminarios y conferencias. Las principales empresas asociadas son: Odebrecht Perú ingeniería y Construcción, Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez, Queiróz Galvao, Galvao Engenharia, OAS, Engevix Engenharia, Grupo Gerdau, Intersur Concesiones y Petrobras Energía.

Durante el gobierno de Dilma Rousseff la región Sudamericana perdió importancia en la implementación de la agenda de integración, sin embargo la respuesta del empresariado a la crisis doméstica ha sido incrementar el flujo de inversiones en el exterior. En el 2015, CAPEBRAS organizó el Foro Perú Regiones en Sao Paulo, donde asistieron 200 empresas brasileñas y gerentes regionales de más de 18 regiones del país que presentaron 300 proyectos estimados en un valor de US\$ 40,000 millones. En octubre del 2016 CAPEBRAS organizó nuevamente este foro en coordinación con la FIESP (Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo), agencia que tiene 150,000 asociados, y agencias estatales peruanas (ProInversión y la Oficina Comercial de Perú en Sao Paulo). Por el lado del empresariado brasileño participaron empresas de los sectores infraestructura de carreteras, energía, hospitales, escuelas, puentes, y no

solamente constructoras, sino operadores logísticos de arquitectura e ingeniería. Así como grupos de inversionistas, empresas que tienen el dinero para operar pero que la desaceleración económica de Brasil los empuja a emprender proyectos en el exterior, y en este contexto Perú tiene un crecimiento promedio de 3% y una buena proyección macroeconómica.<sup>41</sup>

Estos Foros crean una rueda de negocios entre los gerentes regionales de Perú y grupos de inversores que ya tienen identificada una lista de proyectos de su interés, los cuales ya cuentan con estudios de factibilidad, y se realizan entrevistas para evaluar el financiamiento de los proyectos. Los inversionistas sirven de operadores logísticos que ya cuentan con una cartera de inversionistas, y manejan diversas modalidades de financiamiento para el proyecto (concesión, APP, obra por impuestos).<sup>42</sup> Estos grupos no necesariamente manejan fondos privados brasileños sino europeos y se han convertido en una fuente importante de financiamiento ante la suspensión del crédito del BNDES. El banco ha aportado e invertido en la Interoceánica, uno de los proyectos de infraestructura más grandes, pero al 2017 es complicado captar fondos públicos por la investigación vigente “Lava Jato”, donde empresas como Petrobras y Electrobras están siendo investigadas y ya han sacado funcionarios de Petrobras. Por lo que actualmente CAPEBRAS está apuntando a captar fondos de empresas privadas, ante lo cual no necesariamente tiene que disminuir el volumen de las inversiones, especialmente las constructoras “medianas” que igualmente tienen mucha

---

<sup>41</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>42</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

experiencia en obras de construcción mientras que por parte peruano la única representante es Graña y Montero que también participó en la Interoceánica. En consecuencia, existen empresas brasileñas que están interesadas en internacionalizarse por primera vez y no están vinculadas a investigación Lava Jato.<sup>43</sup>

CAPEBRAS prioriza las regiones como actores de negociación porque tienen mayor autonomía para presentar sus proyectos y captar fondos de inversión. Esta iniciativa que se enmarca en la “descentralización de la política exterior a nivel sub-nacional” (*Paradiplomacia*), se puede replicar con otros países del mundo. Es una iniciativa propia de CAPEBRAS con la Oficina Comercial de Perú en Brasil, que corresponde a MINCETUR, cuyo representante Antonio Castillo ve temas de comercio e inversión.<sup>44</sup>

### ***Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP)***

Esta institución es el interlocutor del sector productivo del estado de São Paulo, busca promover políticas públicas que reduzcan la burocratización de la política de inversiones y favorezcan su flujo. La FIESP representa a 132 sindicatos y en promedio a 150,000 empresas de diversos tamaños y sectores productivos, siendo el más importante el sector industrial brasileño, tiene 9 Consejos Superiores Temáticos coordinados por el instituto Roberto Simonsen (IRS), que forma parte del Sistema Confederación Nacional de Industria (CNI).

---

<sup>43</sup>Idem.

<sup>44</sup>Idem.

### ***Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX)***

El 23 de mayo del 2013, la APEX y el MDIC realizaron una misión empresarial en Lima integrada por 49 empresas brasileñas. Anteriormente el 10 de mayo del 2012 hubo otra misión empresarial de Brasil a América del Sur como parte de la rueda de negocios Brasil-Perú, esta misión estuvo integrada por 40 empresas brasileñas de los sectores de maquinaria y equipos, moda, casa y construcción, alimentos y bebidas, y tecnología y salud, que por empresa sostuvieron entre 8 y 10 reuniones con sus contraparte peruana. Este evento fue organizado por APEX en conjunto con los Ministerios de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, y la Confederación Nacional de Industria (CNI).

### ***Consejo Empresarial Perú-Brasil***

El objetivo de institucionalizar el diálogo e incrementar las relaciones económicas entre ambos países llevó que se constituya el Consejo Empresarial Perú-Brasil que desarrolla una agenda bilateral en conjunto con la Federación de Industrias de São Paulo (EY, 2011)

### ***Embajada del Brasil en el Perú –Sector de Promoción Comercial (SECOM)***

El Sector de Promoción Comercial tiene como objetivo promover el comercio y la inversión en la relación entre Perú y Brasil, brinda apoyo a empresarios brasileños y peruanos, instituciones gubernamentales y gremios

empresariales. Para lo cual identifica a inversionistas y divulga proyectos, organiza misiones empresariales, ruedas de negocios y ferias comerciales, con el objetivo de aumentar el flujo de inversiones brasileñas en Perú (EY, 2011). La apertura de nuevas oficinas comerciales en estados del nordeste brasileño como Belo Horizonte, serían de suma utilidad para crear mayores oportunidades de comercio e inversión en Perú (Novak y Naminhas, 2012: 211).

#### ***Acuerdo de Profundización Económica ACE 58 Perú-MERCOSUR***

Este acuerdo tiene nuevos capítulos en materia de inversiones y contrataciones con el estado. Concretamente el capítulo de inversiones está basado en acuerdos que Brasil ha firmado con Chile, Colombia, México, y países africanos de lengua portuguesa, aunque el acuerdo con Perú profundiza y logra incluir un capítulo de servicios y otro de compras gubernamentales, estos sí son novedosos en comparación a los acuerdos que anteriormente había negociado Brasil. El aspecto novedoso del capítulo de inversión es que busca ofrecer apoyo estatal a la empresa brasileña que llegue a Perú, y crear canales de comunicación en los que el estado esté involucrado como una forma de evitar procesos o diferendos perjudiciales, como es el caso de empresas norteamericanas que han sido demandadas en la justicia del estado peruano, este es un proceso para que

las negociaciones pasen por cierto grado de facilitación estatal y evite que las empresas impongan demandas al gobierno.<sup>45</sup>

La firma de este acuerdo también es una forma de protección al inversionista, tanto para el capital brasileño en Perú como para el capital peruano en Brasil, estimado según la Embajada de Brasil en Perú en US\$ 600 millones, principalmente en los sectores de bebidas (Ajegroup, Alicorp), minería y explosivos para usos civiles (Grupo Brescia), banca (Interbank), y franquicias de restaurantes. Este acuerdo busca otorgar trato nacional a los inversionistas, eliminar barreras, incluso tasas, aranceles y otros aplicables a mano de obra calificada o materias primas que sean importadas, y busca tener una figura que centralice la comunicación, tanto para la información de oportunidades o eventuales problemas, en Perú será el MEF y en Brasil la Cámara de Comercio Exterior. Sin embargo, este acuerdo todavía no está vigente y falta ser ratificado por ambos congresos.<sup>46</sup>

Históricamente el debate sobre los tratados de protección de las inversiones en Brasil ha sido un tema sensible, por lo que el país tiene algunos puntos que no está dispuesto a negociar como la cláusula de demanda de estado que estipula que un estado puede demandar a otro estado directamente y no a través de la Cámara de Comercio Internacional, dado que esta cláusula no existe dentro de Brasil, se interpreta que si está permitido que una empresa extranjera demande al

---

<sup>45</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial.

<sup>46</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

estado brasileño, no le estás dando el mismo tratamiento que a una empresa nacional, que no puede demandar a su estado en una corte internacional, sino que como máxima instancia está la corte suprema de su país.<sup>47</sup>

### 3.1.2.2 Mecanismos Informales

Algunas de las multinacionales brasileñas siguieron la secuencia de empresas que atravesaron el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), posteriormente fueron privatizadas parcialmente o en su totalidad y finalmente se internacionalizaron, este es el caso de Petrobras, Vale y el Banco de Brasil, pero muchas de las empresas ISI, creadas durante el periodo de Getulio Vargas y el régimen militar, no lograron internacionalizarse. Por otro lado, las empresas del sector de construcción siempre fueron privadas y su proceso de internacionalización es muy antiguo.

*“Odebrecht llegó a Perú en los 70, es la segunda empresa brasileña más antigua en Perú, después de HSTern, en los 80 Mendes Júnior y Camargo Correa ya hacían obras en Medio Oriente (Arabia Saudita), Odebrecht en Portugal a mediados de los 90, aunque su mayor plataforma está en Sudamérica por la proximidad y el idioma. Votarantim y Gerdau son otras empresas privadas que se internacionalizaron mayormente en Latinoamérica”.*<sup>48</sup>

La naturaleza de las empresas brasileñas que se internacionalizan se puede clasificar en dos: hay empresas con capacidad, experiencia, conocimiento, y capital para invertir en el exterior, que utilizan bancos de fomento para apalancar su posición y conseguir llegar a mercados externos, y el otro tipo de

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

empresas depende en mayor fuerza de la ayuda proporcionada por agencias estatales o privadas para su proceso de internacionalización, por ejemplo CAPEBRAS, APEX, FIESP, inclusive la misma Embajada de Brasil en Perú mediante el sector de promoción comercial busca promocionar las empresas brasileñas en el mercado peruano. Estos mecanismos son significativos pero la mayor parte de la captación de inversión extranjera se da de manera indirecta entre empresas y no a través de una agencia estatal, no obstante las transferencias de capital intra-conglomerados, fusiones y adquisiciones, son complicadas de mapear cuando no son transacciones muy grandes<sup>49</sup>

Brasil tiene una estructura estatal diseñada para apoyar a las empresas en su proceso de internacionalización, las empresas aprovechan estas facilidades pero generalmente la estrategia de internacionalizarse parte de su propio “interés económico”. Así, el mecanismo de internacionalización más empleado es la inversión intra-firma, ya que la ayuda estatal tiene restricciones, los recursos financiados por el BNDES deben ser gastados específicamente en Brasil.<sup>50</sup>

*“Si Odebrecht va a construir una carretera en Perú, el monto de financiamiento que puede adquirir del BNDES son los productos o servicios que compre en Brasil, este es un condicionante, ahí limitas un poco lo que la empresa pueda comprar en Brasil en términos de costos, entonces las empresas tienen que financiar estos proyectos con sus propios recursos o tomando préstamos de bancos internacionales o en el sistema de crédito peruano, todo envuelve una ingeniería financiera, y cuando son proyectos grandes con otros países, se busca otras instituciones de fomento, otros bancos, y hay un reglamento de Perú que dificulta la entrada de capitales, es más caro, porque tienen que pagar un impuesto” (Sérgio de Toledo Barros, Embajada de Brasil en Perú, 2016)*

---

<sup>49</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>50</sup> Idem.

Una de las estrategias empleadas por las empresas brasileñas para internacionalizarse es asociarse con empresas peruanas, especialmente cuando recién están entrando al mercado peruano, la otra parte “ya conoce las reglas, el camino es más fácil, tiene contactos en agencias como SUNAT, PROINVERSION, CANCELERIA”. Este fue el caso de Odebrecht y Graña y Montero para la construcción de la Interoceánica.<sup>51</sup>

### 3.1.2.3 BNDES

La inserción económica internacional de un país requiere tener un banco de fomento activo, en el caso brasileño el BNDES, “una especie de Eximbank”, tener agencias de promoción como APEX, que pasó de formar parte del MDIC a Itamaraty, aunque su principal es la promoción de comercio exterior y atracción de IED para Brasil, tiene un sector incipiente de ayuda para la internacionalización de empresas. Desde Brasil existe una mirada de país en desarrollo, por lo que la preocupación inicial es la atracción y no necesariamente exportación de IED, este tema es cuestionado desde la sociedad civil ya que el BNDES otorga créditos para hacer obras en Perú cuando dentro de Brasil necesitan construir metros y carreteras, es decir no hay un consenso respecto al rol del BNDES en la internacionalización de empresas brasileñas.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>52</sup> Idem.

Brasil ha logrado insertarse fuertemente en el mercado financiero internacional lo cual presenta el dilema de apoyar a un selecto grupo de grandes empresas nacionales que buscan competir a nivel internacional en perjuicio de crear monopolios u oligopolios en estos sectores económicos. Esta es la lógica detrás de que constructoras brasileñas ejecuten grandes proyectos de infraestructura del Plan IIRSA, especialmente en el gobierno de Lula da Silva cuando el BNDES jugó un rol muy importante para su financiamiento, a pesar de ser muy grandes, y despertando críticas de países vecinos que no contaban con bancos de fomento y recursos similares. Fernando Sarti, profesor de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), manifiesta que “son pocos los que invierten en carreteras, autopistas y energía hidroeléctrica en Brasil que no cuentan con la participación de BNDES” (Borges, 2015: 5).

En el 2010 el ranking de contribuyentes de partidos políticos estuvo liderado por las empresas constructoras, y en el 2009 el empresariado financió el 68% o R\$10,8 millones de las donaciones recibidas por el PT, PSDB, DEM y PMDB. Dentro de los contribuyentes están constructoras que tienen “contratos millonarios con el gobierno federal o gobiernos estatales” como Andrade Gutierrez al PT (R\$ 2,5 millones) y Queiroz Galvao al PSDB (R\$ 2,2 millones) (Borges, 2015:6). Al 2014 las constructoras que obtenían un alto porcentaje de sus ingresos de contratos públicos según el “Ranking da Engenharia Brasileira - 500 Grandes” elaborado por la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC) eran: Norberto Odebrecht (40%), Andrade Gutierrez (61%), OAS (37%), Camargo

Corrêa (38%) y Queiroz Galvão (53%). Al 2016, y dada la investigación en vigencia “Lava Jato” solo tres constructoras figuran en la lista y la participación de contratos públicos sobre sus ingresos totales es: Andrade Gutierrez Engenharia (75%), Construtora Queiroz Galvão (72%) y Construtora Camargo Corrêa (21%) (cbic.com.br).

## 3.2 Relaciones entre Brasil y Venezuela

### 3.2.1 Antecedentes

La política de aislamiento “una vecindad ausente” de Brasil respecto a la región también se extendió a Venezuela, país con el cual mantenía diferencias económicas, sociales y culturales (González Urrutia, 2011: 117), a pesar de que hasta 1960 Brasil fue el segundo mercado de las exportaciones de petróleo de Venezuela (2011: 118). La Junta Militar brasileña de 1964 forzó una ruptura de las relaciones diplomáticas con la aplicación de la “Doctrina Betancourt” que priorizó relaciones con regímenes autoritarios y dictatoriales (2011:118).

Durante los gobiernos de Rómulo Betancourt y Raúl Leoni no existió una relación bilateral cercana y recién con Rafael Caldera en 1969 se buscó un breve acercamiento político, económico y diplomático que priorizó el desarrollo de la frontera sur entre ambos países. Carlos Andrés Pérez fue el primer presidente venezolano en visitar Brasil y suscribir acuerdos bilaterales (2011: 118), sin embargo todavía existía cautela respecto al expansionismo brasileño y no se

produjo una cooperación más profunda en torno a la propuesta del Tratado de Cooperación Amazónica (2011: 119).

Posteriormente, Luis Herrera Campins institucionalizó la relación bilateral a través de un diálogo fluido de sus cancilleres y ambos países participaron del “Grupo de Apoyo al Proceso Contadora” para poner fin a la crisis en Centroamérica. En 1980 la relación alcanzó un alto grado de madurez y el Presidente Sarney visitó Venezuela. En 1990 continuó la buena relación entre ambos países, las exportaciones venezolanas a Brasil se quintuplicaron y se plantearon proyectos conjuntos de interconexión eléctrica e infraestructura (2011: 120). Asimismo se incluyó en la agenda bilateral temas de medio ambiente y seguridad fronteriza (2011: 119), y Henrique Cardoso facilitó el acercamiento de Venezuela a MERCOSUR (2011:120).

En el capítulo de Equilibrio Internacional del “Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007” presentado por Hugo Chávez se planteó la construcción de un marco de cooperación y seguridad con medidas como “la incorporación de Venezuela al Mercosur, la integración política como una opción estratégica y la inserción de PDVSA en el norte de Brasil”. En el segundo Plan Nacional de Desarrollo “Plan Socialista Simón Bolívar, 2007-2013” se sitúa a Venezuela como un actor en la búsqueda de objetivos de mayor liderazgo mundial para lo cual busca explotar sus capacidades energéticas y conformar alianzas estratégicas, en el caso de Brasil se programó la construcción de la refinería Abreu de Lima, proyecto que no llegó a concretarse (2011: 122).

La era “Lula” se caracteriza por mantener una sensatez macroeconómica con expansión de las políticas sociales y un activo protagonismo político en el ámbito doméstico e internacional. Por un lado, el oficialismo venezolano valoraba el liderazgo de Lula da Silva para llevar a cabo iniciativas diplomáticas que posibilitaran su consolidación regional, como UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, el desempeñarse como mediador en la crisis política venezolana del 2004, los enfrentamientos con Estados Unidos, el conflicto entre Venezuela y Colombia tras la presencia del canciller de las FARC en territorio venezolano y la crisis político institucional de Honduras (2011: 124 y 128).

Sin embargo, desde sectores fuera del oficialismo venezolano han existido críticas al presidente de Brasil por haber respaldado y mantenido relaciones con gobiernos autoritarios, carentes de legitimidad y violadores de derechos humanos como Irán y Cuba, recibiendo al dictador iraní Mahmoud Ahmadinejad y defendiendo su programa nuclear, y teniendo una actitud complaciente con Cuba (2011: 125). Respecto a este punto, Moisés Naím marca una diferencia en cuanto a la ideología y pragmatismo en el liderazgo de Lula da Silva y Chávez:

*“Mientras el venezolano espanta a los inversores, el brasileño los seduce. Mientras Chávez se dedica a las FARC, a exportar la revolución bolivariana, Lula se ocupa de promover las empresas brasileñas en el mundo y a pasar el fin de semana con George W. Bush en Camp David, persuadiéndole para que le ayude con sus exportaciones de etanol. Mientras la producción de petróleo de Venezuela ha caído por falta de inversión ... Lula consigue que empresas brasileñas obtengan jugosos contratos en Venezuela, Chávez compra dos mil millones de dólares en armas rusas. Mientras Lula estrecha lazos con empresarios en las reuniones de Davos, Chávez estrecha lazos con Bielorrusia, Irán y Cuba” (Moisés Naím, 2008).*

En el 2004 tras el triunfo de Chávez en el referéndum, la política exterior venezolana cobró un perfil más alto en función a los compromisos e iniciativas que asumió entorno al ALBA, PetroSur, PetroCaribe, PetroAndina, TeleSur, el Banco del Sur y el Gaseoducto del Sur, para “bolivarinizar” el hemisferio (González Urrutia, 2011:129). En este contexto se generan dos ejes contrapuestos, el eje Orinoco-Río de la Plata (Caracas-Brasilia-Buenos Aires) y el eje monrroísta (Bogotá-Quito-Lima-Santiago de Chile) (2011: 121). En el 2005 Lula da Silva y Chávez firman la “Alianza Estratégica” entre Brasilia y Caracas, esta iniciativa busca explotar ventajas económicas y políticas, como el respaldo de Venezuela a Brasil para ocupar un puesto como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La alianza consta de 15 acuerdos en los ámbitos de “minería, tributación, financiación, industria, agricultura, turismo, pesca, ciencia, tecnología y cooperación militar” (2011:131).

Las exportaciones e inversiones brasileñas se incrementaron en Venezuela desde el inicio del gobierno de Chávez, las exportaciones crecieron en 858% y en el 2004 se firmó el ACE 59 MERCOSUR-CAN. En cuanto a la inversión brasileña en construcción destacan los proyectos de Odebrecht, como el segundo puente sobre el río Orinoco y la línea 5 del metro de Caracas, y en energía, el Gasoducto del sur, la construcción de refinerías y tanqueros, y proyectos de exploración petrolera. Asimismo, existe inversión brasileña en infraestructura, construcción de viviendas, siderurgia y agroindustria (2011:132).

Si bien es cierto existió una buena relación personal y afinidades de pensamiento ideológico entre Lula da Silva y Chávez, las herramientas que usaron para consolidar sus proyectos políticos discreparon mucho<sup>53</sup>. Mientras Chávez tenía una visión militarista, populista e ideológica que utilizó la plataforma del ALBA para reunir a países del “Socialismo del S.XXI”, utilizó la diplomacia del petróleo y buscó la confrontación contra Estados Unidos, Lula da Silva tenía una visión más cordial y reformista que fue consolidando alianzas en diversas plataformas (IBSA, África, G20) para ejercer liderazgo en la región y en la escena global (2011: 132-133).

*“Chávez pretende asumir en la alianza con Brasil un papel de liderazgo compartido cuando en realidad se trata de una sociedad en la que Venezuela siempre ocupará un segundo plano” (González Urrutia, 2011: 151-152).*

Jorge Castañeda señala que existen dos izquierdas en Latinoamérica, una es moderna, reformista e institucionalista, y se basa en el núcleo duro de la izquierda del pasado, mientras que la otra izquierda es populista, nacionalista y cerrada (Castañeda, 2006: 1). Mientras que la primera izquierda ha aprendido de sus errores del pasado, sus políticas económicas han sido reformadas, tienen un nuevo respeto por el cumplimiento de los valores democráticos y derechos humanos y han logrado establecer una buena relación con Estados Unidos, la segunda no lo ha hecho y sigue priorizando retórica sobre contenido, buscando mantener altos índices de popularidad a costa de “controlar las fuentes de ingreso,

---

<sup>53</sup> Durante la II Cumbre Suramericana de Cochabamba criticó fuertemente a MERCOSUR por “responder a la lógica neoliberal y concepción mercado céntrica” (González Urrutia, 2011: 137).

incluido petróleo y gas, y suspender el pago de la deuda externa” (2006: 7), perpetuando su estancia en el poder a costa de “reformas electorales, nepotismo y la suspensión de garantías constitucionales” (2006: 8).

*“A pesar que Chávez haga poco por los pobres de su país, hace mucho por otros países como regalar petróleo a Cuba y otros países Caribeños, comprar la deuda externa de Argentina, presuntamente financió campañas políticas en Bolivia, Perú y de repente México (...) comprar armas de España y Rusia. Esto es lo más cercano al populismo Latinoamericano y lo más lejos de una izquierda moderna y socialmente consciente” (Castañeda, 2006: 6).*

Estos nuevos ejemplos de la izquierda reformada se encuentran en Chile, Uruguay y Brasil (2006: 5), y para evitar la división del hemisferio en base a la relación que los países mantienen con Estados Unidos, la estrategia a seguir debería ser apoyar a esta izquierda reformista, por ejemplo a través de la firma del Tratado de Libre Comercio con Chile, elevar el papel de Brasil como un interlocutor en los temas comerciales, involucrar a líderes e intelectuales del gobierno para solucionar asuntos que involucran a terceros países como Colombia, Cuba y Venezuela (Castañeda, 2006: 9).

Sean Burges también destaca el uso de dos tipos de liderazgo regional distintos por Lula da Silva y Chávez, y la diferencia conceptual en materia geopolítica y geoeconómica en la operación del sistema regional de acuerdo a ambos líderes<sup>54</sup>. El autor concluye que la visión neo estructuralista de Lula probó ser más exitosa que el modelo de “ayuda para el desarrollo” de Chávez (Burges, 2007: 1343).

---

<sup>54</sup> En el caso Venezolano la creación del ALBA como alternativa al FTAA, el retiro de la Comunidad Andina tras la firma de TLC's de algunos de sus miembros con Estados Unidos, y el abrupto ingreso de Venezuela a MERCOSUR para finalmente ser suspendido en el 2016.

Ambos presidentes necesitaban armar coaliciones para preservar sus intereses, por un lado Brasil necesitaba que Chávez no bloquee su acceso a recursos energéticos, mercados vecinos, ni que ahuyente la inversión extranjera de la región, mientras que Chávez buscaba desviar la presión efectuada por Estados Unidos, Brasil, Canadá, Colombia y México (2007: 1344).

*“El objetivo es que Sudamérica se convierta en un mercado vibrante para los productos brasileños y una fuente de recursos energéticos que la economía del país necesita (...) para lo cual despliega el aparato estatal en apoyo de empresas nacionales para explotar las oportunidades regionales y globales ” (Borges, 2007: 1344).*

Asimismo ambos países promovieron proyectos políticos regionales en América del Sur con objetivos similares pero estrategias distintas (Silva Pedroso, 2015: 1). Mientras Brasil se basaba en el modelo de la CELAC para incentivar el comercio, la estrategia venezolana de ayuda para el desarrollo en el exterior (ODA) otorgaba petróleo subsidiado y respondía a factores intrínsecamente políticos, buscando usar un esquema regionalista para reducir la dependencia del Sur-Norte (Castañeda, 2007: 1345-1346). La estrategia de ayuda para el desarrollo supone un control del rumbo de la economía donde el estado decide los márgenes de rentabilidad y la naturaleza de las iniciativas en las que se embarca el sector privado (2007: 1355).

*"El petróleo puede ser, como lo sabe nuestro Gobierno, una potente palanca para impulsar el desarrollo, la integración, la cooperación, la solidaridad y la complementariedad económica y social de nuestros países" (Jorge Valera, Representante Venezolano en la OEA, 2005).*

La diplomacia del petróleo se implementó a través de compañías regionales como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur. La más grande de ellas Petrocaribe, en el 2005 tenía el compromiso de proveer US\$ 17,000 millones de petróleo subsidiado por los próximos 10 años, es decir 200,000 barriles diarios, a 12 de los 15 miembros de Caricom en adición de Cuba y la República Dominicana (Varela, 2005). Asimismo Chávez compró US\$ 1.3 miles de millones de deuda externa argentina bajo la forma de bonos, aunque vendió dos tercios de la deuda a bancos venezolanos, asimismo en el 2006 compró US\$ 100 millones de bonos paraguayos para financiar un proyecto de expansión de infraestructura regional. En el mismo año tras la crisis del gas en Bolivia, Chávez ofreció que PDVSA ayudaría en fortalecer las capacidades de gestión y operación para manejar el sector de hidrocarburos de Bolivia (Castañeda, 2007: 1348).

Venezuela es un país de múltiples identidades: andino, caribeño y amazónico, que buscaba crear un “polo de poder” para contrarrestar la hegemonía norteamericana. En consecuencia, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) surgió a raíz de la radicalización del proceso bolivariano entre 2002 y 2004 tras el intento de golpe de estado a Chávez en el 2002 y el paro petrolero del 2003. En el 2004 el ALBA se convirtió en un tratado de comercio bilateral, aunque sus principales logros fueron en materia energética con Petrocaribe concediendo petróleo subsidiado a los países miembro y estableciendo lazos de dependencia con Venezuela (Silva Pedroso, 2015: 3).

Lula da Silva respondió con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en el 2004 que finalmente se convirtió en UNASUR en el 2007. El antecedente se encontraba en la Primera Cumbre de Presidentes Suramericanos convocada por Henrique Cardoso en el 2000 para trabajar la agenda de integración comercial, física y energética plasmada en la iniciativa del IIRSA. A pesar de trabajar intereses comunes existían divergencias entre Brasil y Venezuela respecto a cuál debería ser el rol de la CSN:

*“A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade (...) A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul e explicitou a dificuldade do governo Lula para manter um posicionamento mais firme à esquerda” (Nafalski, 2011: 104).*

La UNASUR está compuesta de una decena de consejos temáticos y grupos consultivos, sin embargo destacan dos: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que acoge al IIRSA, y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), plataforma que fue utilizada para las intervenciones en la crisis colombo-ecuatoriana y boliviana en el 2008, la insurrección policial contra Correa en Ecuador (2010) y en el golpe de estado en Paraguay (2012) (Silva Pedrosa, 2015: 4). Otra característica de UNASUR es el bajo nivel de autonomía institucional y la alta concentración de decisiones en los presidentes, según Silva Pedrosa la escasa estructura institucional denota el interés de Brasil de mantener su autonomía y poder “proyectarse globalmente sin tener restricciones regionales” (Brun y Muxagato, 2012).

De la misma forma que Venezuela en el ALBA, Brasil priorizó temas de política exterior en UNASUR. El planteamiento de Venezuela en el ALBA fue más ambicioso al contar con una plataforma geopolítica más amplia que enfrentaba a Estados Unidos en su área de influencia tradicional, mientras que UNASUR fue un espacio de diálogo que otorgó a Brasil un “liderazgo moderado” entre los dos polos ideológicos de la región. Finalmente la propuesta brasileña terminó siendo más exitosa que la venezolana por un tema de liderazgo personal, Lula da Silva más negociador y Chávez más radical, y la alta ideologización del ALBA no terminó siendo útil en escenarios de crisis políticas como en el caso de Honduras (Silva Pedroso, 2015: 4-5).

Brasil a diferencia de Venezuela no estaba dispuesto a desembolsar para ejercer liderazgo sobre otros países ya que “carecía de los recursos económicos y la voluntad política para expandir las relaciones Sur-Sur” por lo que utilizó una estructura neoestructuralista que otorgaba condiciones beneficiosas tanto para Brasil como para los países vecinos. Para lograr diversificar sus relaciones comerciales y consolidar las relaciones Sur-Sur, buscó crear la infraestructura física necesaria y formalizar el IIRSA para que las empresas brasileñas empiecen a operar en el exterior (Burges, 2007: 1348-1350).

Esta estrategia es más ambigua ya que necesita crear una estructura en la que el empresariado vea atados sus intereses a la relación que mantenga Brasil con el resto de países o al sistema hegemónico neoliberal, a diferencia de Chávez el objetivo de Lula no ha sido reformar o replantear un nuevo sistema

internacional, solo ha buscado reformas dentro del sistema cuando se veían comprometidos sus intereses como el sector agroindustrial en el caso de la OMC. Lo que sí ha buscado Lula es reconfigurar la economía internacional desde una esfera geográfica, elevando la importancia de los flujos Sur-Sur, y estos incentivos han sido implementados por el BNDES. En paralelo, han existido críticas y pedidos de reserva desde países miembro de MERCOSUR respecto a que este bloque tenga mayor acceso al mercado brasileño; Perú bajo el gobierno de García también reclamó mayor IED brasileña en el sector energético, y Bolivia ha criticado la reticencia brasileña a asumir los costos y responsabilidades que implican el liderazgo regional (Burgess, 2007: 1354).

Finalmente, la estrategia brasileña resultó ser más sostenible que la venezolana, dado que los países caribeños buscaban recibir petróleo barato de Venezuela pero no a costa de destruir su relación histórica con Estados Unidos (2007: 1353).

*“Los países aceptan la ayuda venezolana y proveían apoyo a causas venezolanas siempre y cuando sea pragmático hacerlo, e incluso adoptaban temas de la agenda bolivariana del ALBA siempre y cuando estos reflejaran los intereses del país, lo cual representaba un impedimento para las aspiraciones de liderazgo internacional de Chávez, que encabezaba el bloque contra hegemónico del orden global neoliberal. La falta de fondos económicos y la agenda política de Chávez condicionó a que los países sean precavidos respecto a establecer relaciones profundas y sustantivas con Venezuela” (Sean Burgess, 2007: 1353).*

La pugna de liderazgo regional entre Lula da Silva y Chávez se percibió en los siguientes escenarios. En primer lugar la búsqueda de proyección geopolítica sobre Bolivia, históricamente dentro del área de influencia de Brasil, se puso de manifiesto en el conflicto del gas en Bolivia donde “altos asesores de PDVSA

servían de asesores del gobierno boliviano” (González Urrutia, 2011: 133), y donde ambos líderes planteaban soluciones distintas al conflicto, mientras Chávez se inclinaba por una intervención militar de UNASUR, primó la solución mediadora de Lula da Silva (2011: 136). En un inicio, la política exterior de solidaridad de Chávez fue bien vista por Lula da Silva, pero esto cambió en mayo del 2006 cuando Evo Morales ordenó la nacionalización del gas y la ocupación militar de las instalaciones de Petrobras (Burges, 2007: 1354-1355).

En segundo lugar, las iniciativas venezolanas como la creación del Banco del Sur, el gasoducto del sur y la Organización del Atlántico Sur, ante las cuales Brasil tuvo la capacidad de desligarse sin enfrentarse directamente con Chávez (González Urrutia, 2011: 135). En tercer lugar, Chávez y Lula también difirieron respecto a la importancia de la integración militar de Sudamérica, para Chávez los nuevos polos de poder geopolítico deberían tener un componente político, financiero y militar y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 planteó una política de seguridad y defensa común como parte de la integración política, mientras que en la Alianza Estratégica entre Brasil y Venezuela, la política de seguridad conjunta no fue una prioridad (2011: 139 y 140). Lo cual se pone de manifiesto durante el gobierno de Lula da Silva que no mantuvo una postura tajante frente a la guerrilla colombiana (2011: 140).

*“Si bien los responsables de la planificación militar habían incluido a estos grupos armados como una amenaza a la seguridad, las líneas políticas desde Itamaraty atenuaban estas recomendaciones y de hecho fueron desestimadas dentro de las prioridades en la agenda internacional” (González Urrutia, 2011: 141).*

La llegada de Dilma Rouseff al poder representó un cambio para la relación bilateral, el nuevo gobierno brasileño buscó promover activamente los valores de la “democracia, el pluralismo, diálogo, respeto por los derechos humanos y libertad de expresión” en foros internacionales, mensaje que incomodó a Chávez (2011: 142). En segundo lugar, Rouseff buscó distanciarse de los acercamientos que Lula había realizado con dictaduras como Irán, y lo criticó fuertemente por las violaciones de derechos humanos (2011: 143). González Urrutia señala que “Dilma no es Lula y no necesita a Chávez para aplacar a los radicales de su partido, tiene su propio peso y agenda” (2011: 145). No obstante las diferencias de estilo de liderazgo, todavía existía espacio de cooperación con Venezuela en la medida que los objetivos de política exterior brasileña seguían siendo la consolidación en el sistema económico internacional, fortalecimiento de su liderazgo en la escena mundial, el ingreso como miembro permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y avanzar la agenda de integración Sudamericana (2011: 143). Posteriormente, tras la muerte de Chávez y el ascenso de Maduro, las relaciones comerciales continuaron progresando pero el menor activismo de Rouseff en el ámbito internacional también obligó a Maduro a contraer el protagonismo de su país, prueba de que la relación entre ambos países es pragmática y de cooperación en intereses comunes (Silva Pedroso, 2015: 11).

### 3.2.2 Mecanismos de la Internacionalización de Empresas Brasileñas en Venezuela

#### *Mecanismos Formales*

#### *Diplomacia Presidencial*

La historia de la diplomacia presidencial del periodo de análisis se puede clasificar entre encuentros presidenciales bilaterales, encuentros tripartitos o cuadripartitos y reuniones multilaterales en el marco institucional o para la inauguración de un proyecto relevante para la consolidación de las relaciones económicas entre ambos países.

#### **1999 – 2003**

El presidente Hugo Chávez visitó en cuatro ocasiones a su homólogo Fernando Henrique Cardoso, dos veces en 1999, una vez en el 2000 para la Cumbre de Presidentes de América del Sur y otra en el 2001. Mientras que Cardoso realizó una visita a Chávez en el año 2000. Dentro de los proyectos conjuntos más importantes destacan la firma del ACE 23 entre Brasil, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela (agosto de 1999), la solicitud de Chávez del ingreso de Venezuela a MERCOSUR durante la Cumbre de Asunción (2001) y la inauguración del “Electroducto de Guri”, inversión de interconexión eléctrica entre Brasil y Venezuela (2001).

## **2003 – 2010**

Durante este periodo el presidente Hugo Chávez visitó a Luiz Inácio Lula da Silva en 9 ocasiones en los años 2004, 2005, 2006, dos veces en 2007 (una en ocasión de la XXXII Cumbre del MERCOSUR), dos veces en 2008, 2009 y 2010. Por su parte el presidente brasileño visitó Venezuela en 6 ocasiones en los años 2003, 2007, 2008 (Inauguración del proyecto de cooperación agrícola de Embrapa para la siembra de soya), dos veces en 2009 (una de ellas para la inauguración del Proyecto Agrario Socialista Planicie de Maracaibo), y una en el 2010.

Asimismo ambos presidentes sostuvieron 4 encuentros tripartitos: 3 entre Brasil-Argentina-Venezuela (2005, 2005, 2006) y 1 entre Brasil-Venezuela-Bolivia (2008), 3 encuentros cuadripartitos: Brasil-Venezuela-Colombia-España (2005), Brasil-Venezuela-Argentina-Bolivia (2006), Brasil-Venezuela-Bolivia-Ecuador (2008), y 1 quintopartito entre Ecuador-Bolivia-Paraguay-Brasil-Venezuela con motivo del encuentro de Presidentes en el Foro Social Mundial en Belén do Pará (2009).

Dentro de los proyectos conjuntos más importantes destacan la firma del ACE 59 entre MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela (2004), la firma de la Alianza Estratégica entre Brasil y Venezuela (2004), la firma del Protocolo de adhesión de Venezuela a MERCOSUR (2006), la firma del contrato de asociación entre Petrobras y PDVSA para la construcción de la refinería binacional Abreu y Lima en Pernambuco (2008), la inauguración de la primera fase de interconexión de fibra óptica entre Santa Elena de Uairén (Venezuela) y Boa Vista (Brasil), la

aprobación del congreso brasileño del Protocolo de adhesión de Venezuela a MERCOSUR.

### **2011-2013**

La relación presidencial entre Hugo Chávez y Dilma Rousseff fue corta, durante este tiempo el mandatario venezolano visitó Brasil en dos oportunidades, ambas en el 2011 y una motivo de inauguración del mandato de Rousseff, mientras que Dilma Rousseff visitó Caracas en una oportunidad en el 2011. La reunión más importante que sostuvieron fue en el la Cumbre de MERCOSUR en 2012.

### **2013-2016**

Dilma Rousseff visitó a Nicolás Maduro en 3 ocasiones, 2 en el 2013 y 1 en el 2014 por la XLVI Cumbre de Jefes de Estado MERCOSUR-Estados Asociados. Mientras que Maduro visitó a la presidenta brasileña en 4 oportunidades, en 2013, 2014 (Cumbre BRICS-Países de América del Sur y Cumbre de Líderes de China y Países de América Latina y el Caribe, y 2 en el 2015, una por la XLVIII Cumbre de Jefes de Estado MERCOSUR-Estados Asociados.

### **MERCOSUR**

El primer acercamiento de Venezuela al Mercado del Sur data se produjo antes que Chávez asumiera el poder, entre 1994 y 1999 cuando se realizaron

inversiones en conjunto con Argentina, PDVSA y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), con Brasil se firmaron proyectos conjuntos de explotación de petróleo, gas y potencial hidroeléctrico, construcción de refinerías, distribución de hidrocarburos, combustibles y lubricantes (Guerrero, 2012: 119). En una segunda fase entre 1999 y 2002 bajo el gobierno de Chávez se produjo una “aproximación estratégica” de Venezuela y Brasil para facilitar su ingreso a MERCOSUR. Brasil pasó a convertirse en el tercer socio comercial de Venezuela, después de Estados Unidos y China, la balanza comercial pasó de US\$ 13 mil millones (2002) a US\$ 46 mil millones (2006) y US\$ 19 mil millones (2012) (Silva Pedroso, 2015: 8-9).

### *Agencias Estatales*

Tradicionalmente Brasil ha ofrecido cooperación técnica en Venezuela en los sectores de salud y agricultura, programas educativos de portugués y cursos de pregrado y posgrado. Esta cooperación también incluye la transferencia de tecnología social brasileña desarrollada a través del programa social “Mi Casa, Mi Vida” que sirvió como base para la creación de su contraparte venezolana “Gran Misión Vivienda” (Itamaraty.gov.br, 2016).

El número de proyectos de capital brasileño en Venezuela también se ha ampliado a partir de la mayor presencia de instituciones estatales y empresas brasileñas, por ejemplo a finales del gobierno de Lula da Silva, Brasil abrió en Caracas una oficina del Instituto de Estudios Económicos Aplicados (IPEA) que realizaba actividades de investigación y elaboraba reportes y estudios de la

evolución de la relación bilateral y multilateral especialmente con los países caribeños, así como un seguimiento a las posibilidades de integración económica del sur de Venezuela con el norte de Brasil. La apertura de esta nueva oficina ratifica a Venezuela como el país con mayor presencia de instituciones brasileñas fuera de Brasil en cuanto a representaciones diplomáticas, Fuerzas Armadas, la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), la Policía Federal, el Banco do Brasil, la Caixa Económica Federal, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) y Petrobras (Silva Pedroso, 2015: 10).

*[...] assessorar a administração pública venezuelana em políticas públicas; organizar cursos de formação em políticas públicas e planejamento; organizar estudos e seminários para impulsionar a integração entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela; estudar o desenvolvimento de cadeias produtivas associadas à atividade petroleira; e pesquisar integração regional e comparada (Pedro Barros, Jefe de la Misión Internacional del IPEA en Venezuela, 2013).*

## **BNDES**

Venezuela fue particularmente importante en los planes de internacionalización de empresas brasileñas y en las iniciativas estatales que beneficiaron a empresas privadas a través del BNDES (Tautz et al. 2010). A partir del 2009 el BNDES financió la expansión de empresas brasileñas en Venezuela cuando Lula da Silva anunció la disposición de un fondo de US\$ 4 mil millones para la internacionalización en los sectores de “metalurgia, exploración de crudo, petroquímica, vivienda, construcción de líneas de metro, minería” (Guerrero, 2012: 209-210).

### 3.3 Internacionalización de Empresas Brasileñas en Perú y Venezuela

#### 3.3.1 Inversión Extranjera Directa Brasileña en Perú y Venezuela

En el 2001, la IED brasileña en Perú y Venezuela ascendía a US\$ 40.1 y US\$ 26.7 millones respectivamente, y se ubicaban en los puestos 9 y 11 del ranking de inversiones brasileñas en Sudamérica, siendo los principales receptores de inversión Uruguay (US\$ 3,121.1 millones) y Argentina (US\$ 1,625.4 millones), seguidos de Panamá (US\$ 674 millones), Chile (US\$ 157.9 millones), Colombia (US\$ 129.7 millones), Ecuador (US\$ 71.5 millones), México (US\$ 51.6 millones), Paraguay (US\$ 40.2 millones), Bolivia (US\$ 35.6 millones). El volumen total de inversión en Sudamérica y el mundo eran US\$ 5,973.7 y US\$ 42,584.4 millones respectivamente, es decir que el total de la inversión brasileña en Sudamérica se repartía entre Uruguay (52.25%) y Argentina (27.21%).

Al 2014, el panorama era distinto, Perú y Venezuela ocupaban los puestos 5 y 6 del ranking de países receptores de IED brasileña (11 países), con sumas de US\$ 2,808.6 y US\$ 2,020.2 millones, y representaban el 13.34% y 9.60% del total de IED brasileña en Sudamérica (US\$ 21,049.6 millones). En el 2015 el stock de IED brasileña en Venezuela continuó creciendo y alcanzando US\$ 2,080 mientras que Perú experimentó un fuerte retiro de capitales y quedó un saldo de inversión de US\$ 734.9 millones.

Cabe mencionar que existen discrepancias en cuanto a la consolidación del stock de inversión brasileña en Perú. El Banco Central do Brasil estimaba un monto de US\$ 3,298 millones en el 2013, mientras que Lula da Silva habló de un

stock de US\$ 6,000 millones<sup>55</sup> en el “Foro Diez años de la Alianza Estratégica Perú-Brasil” en el 2013. El registro no es fácil porque hay muchas empresas que invierten a través de terceros mercados, Panamá entre ellos.

Del 2014 al 2015 el Stock de IED brasileña en Perú cayó a su tercera parte, debido a la investigación “Lava Jato” y que la mayor parte de la IED se encontraba en el sector infraestructura. Las constructoras Odebrecht, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez tenían obras concesionadas o por ser concesionadas pero estas obras han sido suspendidas como el Gasoducto del Sur. Por otro lado, Odebrecht no tiene la solvencia para presentarse a los bancos y obtener préstamos, OAS también ha vendido muchas de sus obras, Andrade y Queiroz se encuentra estancado, finalmente Petrobras se fue del Perú en el 2013<sup>56</sup>.

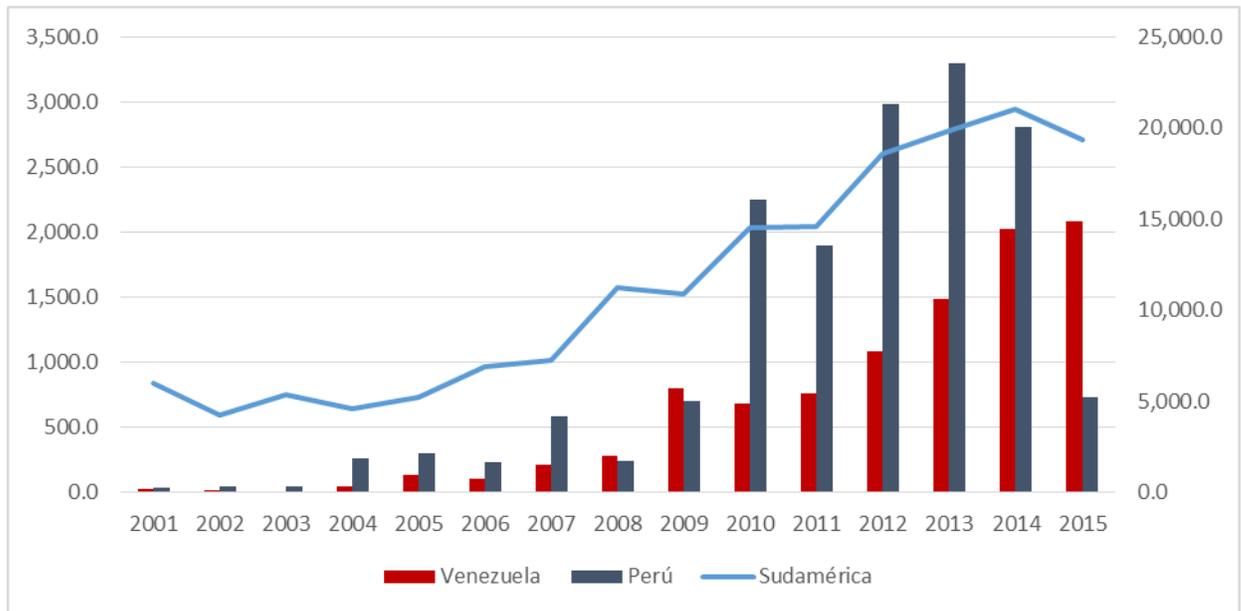
“Lo que resta de la IED brasileña son inversiones en los sectores industrial y comercial que están por entrar o recién entrando, por ejemplo Tigre con una planta de tubos en Lima, pero son inversiones pequeñas entre US\$ 35 y 38 millones” (Javier Martínez, CAPEBRAS).

---

<sup>55</sup> Alex Guimarães, Jefe de Promoción Comercial de Itamaraty, aclaró que el número de US\$ 6,000 es un monto aproximado que el anterior Jefe del Sector de Promoción Comercial levantó a través de entrevistas a empresas y cables históricos entre la Embajada de Brasil en Perú y la Secretaría de Estado en un estudio interno de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>56</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

Gráfico 3: IED Brasileña en Perú y Venezuela, 2007-2015 (En US\$ Millones)



Fuente: Banco Do Brasil



Tabla 1: Stock de IED Brasileña en Sudamérica, 2001-2015 (En millones de dólares)

IED Brasileira	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	42584.4	43396.9	44768.7	54027.0	65417.5	97714.7	111338.9	113754.9	132413.3	169065.8	192932.7	247171.9	272921.3	269831.7	259293.9
Sudamérica	5973.7	4268.2	5352.8	4630.1	5218.4	6936.2	7296.4	11229.0	10865.5	14544.3	14610.4	18557.7	19858.5	21049.6	19328.4
Argentina	1625.4	1503.1	1549.4	1722.0	2068.0	2136.3	2360.0	3376.4	4250.6	5147.7	5142.5	5510.8	4573.6	4639.1	3941.0
Panamá	674.0	681.4	477.8	334.0	423.0	475.5	1185.0	3727.0	1005.2	1614.2	1443.1	2430.4	3253.3	3746.1	3717.5
Uruguay	3121.1	1546.6	2810.0	1657.1	1747.8	1742.6	1878.4	2443.0	2531.0	2496.6	2384.3	2950.6	3002.8	3675.2	2626.7
Perú	40.1	47.4	51.8	266.6	298.9	234.7	583.7	243.9	704.2	2253.9	1902.1	2986.4	3298.1	2808.6	734.9
Venezuela	26.7	19.2	12.9	51.0	134.7	103.7	217.7	281.8	801.5	679.3	762.3	1082.7	1489.7	2020.2	2080.0
Chile	157.9	167.9	203.2	186.0	234.4	1799.5	509.4	387.3	459.0	573.8	607.6	1107.5	1575.3	1529.1	4040.4
México	51.6	98.5	50.3	137.5	140.9	150.2	175.4	249.3	294.4	528.4	687.8	1052.4	1215.5	1092.3	839.9
Paraguay	40.2	29.4	59.0	85.6	83.0	148.7	116.7	153.1	169.6	262.2	350.4	577.9	641.4	828.8	697.3
Colombia	129.7	25.9	41.6	42.5	30.5	47.5	177.9	298.3	561.3	871.8	1193.9	695.7	574.8	495.2	401.9
Ecuador	71.5	95.5	44.8	100.8	4.3	42.4	39.2	20.9	21.8	30.5	40.2	67.8	105.6	116.6	155.3
Bolivia	35.6	53.4	52.0	47.2	52.9	54.9	53.0	47.9	67.0	85.8	96.2	95.6	128.4	98.4	93.4

Fuente: Declarações do CBE (Capitais Brasileiros no Exterior), Banco do Brasil.

El sector de construcción es relevante para la inversión brasileña en Perú, y las empresas del rubro de construcción empezaron a tener dificultades desde mediados de 2014 cuando inició la recesión brasileña y la operación “Lava Jato”. Estas empresas necesitan constante abastecimiento de flujos de caja, y este proviene de los préstamos que los bancos otorgan para financiar capital de trabajo o nuevos emprendimientos, y al estar pasando por investigaciones los bancos suspenden estos préstamos, y las empresas empiezan a tener problemas de solvencia para pagar sus cuentas, por lo que venden sus activos. A octubre del 2016, la Embajada de Brasil en Perú todavía no había elaborado estadísticas del stock de IED al 2016 porque consideraban que el fenómeno no había terminado; Odebrecht todavía tiene una parte considerable de sus inversiones en el Gasoducto Surperuano que está buscando un emprendedor, por lo que el stock de inversión podría bajar aún más.<sup>57</sup>

Esta caída de la inversión brasileña en la región no es exclusiva para Perú, sin embargo es la más abrupta, este caso se repite para todos los países de Sudamérica con la excepción de Venezuela y Chile, donde la inversión crece de US\$ 1,529 US\$ 4,040 millones. En Chile la inversión está más diversificada y la compra de CorpBanca por parte de Banco Itaú explica este salto de la inversión. Por otro lado la presencia de empresas de construcción civil brasileñas en Perú es mucho mayor que en Chile, donde existen sucursales que ingresaron antes; la reciente internacionalización de las constructoras brasileñas es más frecuente en

---

<sup>57</sup> Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial.

Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia. A diferencia de Perú, el stock de IED brasileña en Venezuela no ha caído en el periodo 2014-2015. Las operaciones de las empresas están paradas en Venezuela, no invierten pero tampoco liquidan sus activos para salir del mercado porque no consiguen vender, y se encuentran a la espera que el gobierno venezolano cancele las cuentas pendientes que tiene con las empresas, estimadas en US\$ 2,000 millones.<sup>58</sup>

La crisis económica en Brasil impactará a la internacionalización de empresas brasileñas en Perú significativamente. Inclusive, se podría caracterizar una cuarta fase de internacionalización de empresas brasileñas con un nuevo perfil; empresas de tamaño medio, que no están viniendo con ayuda estatal del BNDES, y en los mismos sectores económicos (construcción, infraestructura, ingeniería). También se estarían internacionalizando empresas grandes que por el enfoque de su negocio nunca intentaron invertir en el exterior dado que Brasil es un mercado muy grande, y el empresariado brasileño hasta hace algunos años mostraba recelo a “aventurarse en el exterior, con reglas que no conoce, si aún tiene mucho espacio para crecer en Brasil”. A diferencia de las empresas que se internacionalizaron a partir de la década del 70, de mayor tamaño y que salieron a buscar nuevos mercados.<sup>59</sup>

La crisis afecta la economía en diferentes escalas, las empresas grandes son compradoras de muchas de las empresas medianas y pequeñas, y el efecto se agrava tomando en consideración que las empresas grandes tienen una mejor

<sup>58</sup> Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>59</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos de la Embajada de Brasil en Perú.

estructura organizacional y la posibilidad de buscar mercados en el exterior para minimizar el impacto de sus operaciones en Brasil. Esta nueva dinámica es positiva en la medida que diversifica las empresas brasileñas que vienen a Perú, genera mayor empleo en Brasil, y no necesariamente excluye que las empresas grandes vengan a Perú, porque algunas que son muy competitivas en el mercado brasileño pero todavía no se han internacionalizado. De todas formas, los efectos de la crisis son múltiples e imprevisibles<sup>60</sup>:

*“Considerando que hay una expectativa de ganancias más bajas en el mercado interno de Brasil, se podría invertir en mercados extranjeros para compensar un poco lo que pasa en el mercado brasileño, esto pasa mucho más fuerte con las exportaciones que con las inversiones, frente a una crisis del mercado interno se buscan mercados afuera, pero tenemos una tradición mala que es que cuando el mercado brasileño vuelve a crecer los negocios prospectivos en otros países se abandonan para explorar el mercado brasileño. Por eso les decimos a las empresas interesadas en invertir en el mercado peruano que es un trabajo de largo plazo, que no se puede abandonar” (Sérgio de Toledo Barros, Embajada de Brasil en Perú, 2016).*

La crisis económica en Brasil también afectará a las inversiones vía el canal de crédito otorgado a las empresas por el BNDES y los bancos comerciales, la crisis ha encarecido el crédito.

*“El BNDES ya no está involucrado en la misma escala que estaba en otros momentos, hay fuerzas que te llevan a invertir fuera, hay fuerzas que te hacen conservar tu inversión core en tu país, esos son movimientos que hay que balancear” (Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial, 2016).*

En cuanto al tamaño de las empresas que se internacionalizan, el BNDES no necesariamente excluye a las empresas pequeñas y medianas, si bien es cierto

---

<sup>60</sup> Idem.

el banco tiene principales líneas de crédito con la gran empresa, no hay una política que excluya a la mediana y pequeña empresa de acceder a líneas de crédito. Brasil tiene una tradición de ser más un receptor que emisor de inversiones, por lo que las empresas que terminan operando en el exterior son escasas (6, 7 u 8 empresas), estas empresas tienen las condiciones para actuar en el exterior y conocen los caminos para acceder a los créditos del BNDES, pero esto no implica que el banco está cerrado para la pequeña y mediana.<sup>61</sup>

El BNDES destina una parte interna de sus fondos para financiar obras en el exterior, y las empresas de construcción son las que más recurren a acceder a este crédito, pero el grueso del financiamiento otorgado por el BNDES es para gastarlo en obras dentro de Brasil, y la pequeña y mediana empresa sí accede a este crédito en el ámbito interno. En contraste con lo que se había planteado anteriormente, acorde a Alex Guimarães no necesariamente la nueva ola de empresas que estarían viniendo a Perú no accederían al financiamiento del BNDES, para montos pequeños puede que vengan con su propio capital, pero cuando son montos grandes las empresas no tienen esta condición de liquidez y hay que recurrir a los bancos, y en Brasil los bancos comerciales cobran tasas muy elevadas y el BNDES tiene la “tasa de interés de largo plazo” que es una tasa preferencial mucho más baja y se creó justamente para las empresas<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>62</sup> Entrevista a Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial.

### 3.3.2 Capital de origen y sectores económicos de destino

Según el Banco Central do Brasil, la composición sectorial de la IED brasileña en Sudamérica de acuerdo a los sectores con mayor participación es la siguiente: actividades financieras, seguros y servicios relacionados (33,56%), industrias manufactureras (33,09%), construcción (9,61%), actividades profesionales, científicos y actividades técnicas (5,67%), comercio, reparación de vehículos automotores y motocicletas (4,23%), servicios administrativos y de apoyo (4,08%).

Por otro lado, los capitales brasileños en Perú se encuentran en sectores más diversos que en Venezuela. En el caso de Perú, los capitales brasileños están en los sectores de industrias manufactureras (US\$ 1,606.4 millones y 57.19%), construcción (US\$ 559.4 millones y 19.92%), transporte, almacenaje y correo (US\$ 158.6 millones y 5.65%) y comercio, reparación de vehículos automotores y motocicletas (US\$ 44.2 millones y 1.58%), mientras que en el caso venezolano, la inversión se concentra básicamente en industrias manufactureras (US\$ 1,130 millones y 55.95%) y construcción (US\$ 888 millones y 43.96%).

Gráficos 4 y 5: IED Brasileña según sectores económicos en Perú y Venezuela, 2014 (%)



Fuente: Banco Do Brasil

La agencia de promoción de la inversión privada (ProInversión) reporta una cifra menor que el Banco Central do Brasil, y el stock de IED brasileña en Perú al 2015 ascendería a US\$ 1,188.9 millones y estaría concentrada en los sectores de minería (59.6%), industria (19.9%), servicios (8.0%), construcción (4.8%), energía (2.7%), petróleo (2.5%), agricultura (1.2%) comercio (0.7%) finanzas (0.3%) y transporte (0.2%). Asimismo las más grandes empresas inversoras durante el periodo 2010-2015 estuvieron en los sectores de minería (Votarantim Metais, Vale Do Rio Dolce), construcción (Constructora Norberto Odebrecht, Odebrecht Participacoes e Investimentos), energía (Constructora OAS, Odebrecht Energía), servicios (Línea Amarilla Brasil Participacoes) e industria (Votarantim Cimientos).

La guía de negocios e inversión Brasil-Perú (2009-2010) elaborada por Ernst and Young, Capebras, FIESP y ProInversión señala que desde 1979 han ingresado más de US\$ 1.5 billones de inversión y los principales proyectos de

inversión brasileña en Perú han sido: i) Modernización de la refinería de Talara - Petrobras (US\$ 700 millones) - Polo Petroquímico del Sur (US\$ 800 millones), ii) Proyecto Bayóvar, Exploración de Fosfatos - Vale do Rio Doce (US\$ 300 millones), iii) Modernización de la Refinería de Cajamarquilla, Exploración de Zinc - Votorantim (US\$ 300 millones), iv) Proyecto Chavimochic - Odebrecht (US\$ 300 millones), v) Proyecto Olmos, Irrigación y Energía - Odebrecht (US\$ 300 millones), vi) Modernización de Siderperú - Empresa Siderúrgica del Perú (Grupo Gerdau) (US\$ 1,400 millones), vii) Carretera interoceánica Sur (IIRSA Sur) - Consorcio Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción, Constructora Andrade Gutiérrez, Graña y Montero (US\$ 800 millones), viii) Eje Amazonas Norte (IIRSA Norte) - Consorcio Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción, Constructora Andrade Gutiérrez, Construccoes e Comercio Camargo Correa, Constructora Queiroz Galvao Sucursal Perú, Graña y Montero (US\$ 205 millones), ix) Exploración de gas en el Lote 58 en la selva de Cusco - Petrobras (US\$ 50 millones)<sup>63</sup>.

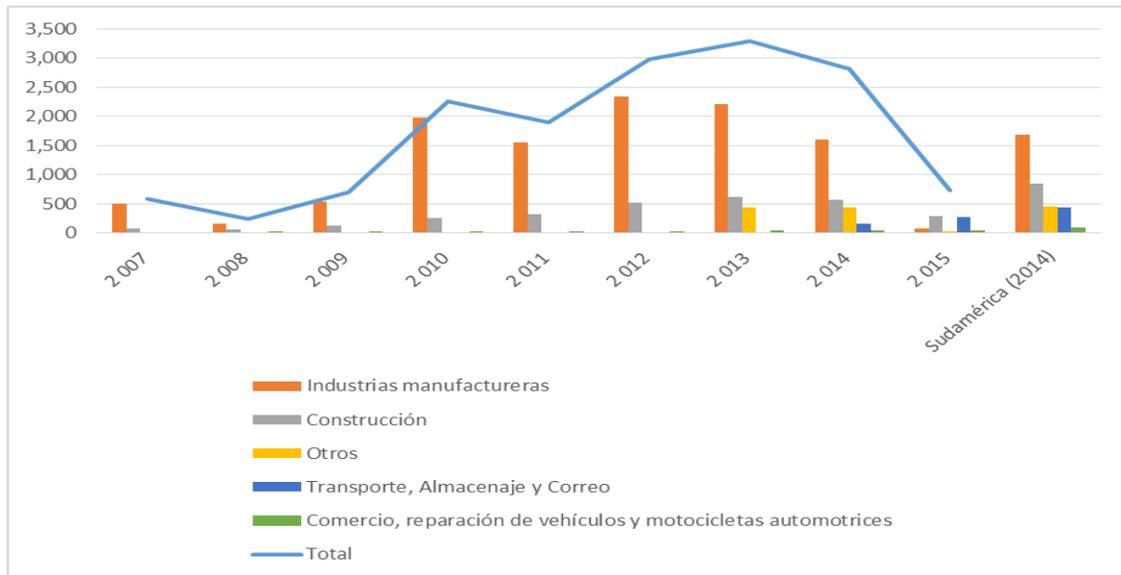
*Tabla 2: Principales Inversionistas que han Efectuado Aportes de Capital en Perú, en el Periodo 2010-2015*

INVERSIONISTA	EMPRESA RECEPTORA DE INVERSIÓN	SECTOR
VOTORANTIM METAIS LTDA.	VOTORANTIM METAIS - CAJAMARQUILLA S.A.	MINERIA
LÍNEA AMARILLA BRASIL PARTICIPAÇÕES S.A.	LÍNEA AMARILLA S.A.C.	SERVICIOS
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.	CONCESIONARIA CHAVIMOCHIC	AGRICULTURA
VOTORANTIM CIMENTOS S.A.	CEMENTOS PORTLAND S.A.	INDUSTRIA
ODEBRECHT PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A.	CONCESIONARIA CHAVIMOCHIC	AGRICULTURA
CONSTRUTORA OAS LTDA.	EGASUR S.A.	ENERGIA
VALE DO RIO DOCE	VALE EXPLORATION PERU S.A.C.	MINERIA
ODEBRECHT ENERGÍA S.A.	ODEBRECHT ENERGIA DEL PERU S.A.	ENERGIA

Fuente: ProInversión.

<sup>63</sup> Las cifras se encuentran actualizadas al 2010 según la Guía de Inversión de E&Y.

Gráfico 6: IED Brasileña en Perú por sectores económicos, 2001-2015 (en US\$ Millones)



Fuente: Banco Do Brasil

Tabla 3: IED Brasileña en Perú por sectores económicos, 2001-2015 (en US\$ Millones)

Sector Económico (US\$ Million)	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	Sudamérica (2014)
Total	584	244	704	2,254	1,902	2,986	3,298	2,809	735	3,544
Industrias manufactureras	495	154	535	1,978	1,550	2,338	2,201	1,606	71	1,677
Construcción	75	52	126	247	315	511	622	559	288	847
Otros	3	5	10	5	6	9	429	429	20	450
Transporte, Almacenaje y Correo	0		1					159	279	437
Comercio, reparación de vehículos y motocicletas automotrices	11	18	31	23	29	30	44	44	40	84
Servicios administrativos y de apoyo	0	0		0				8	12	19
Información y Comunicación		0			2		1	2	1	3
Actividades profesionales, científicos y actividades técnicas		15	1	1	1	99	1	1	2	4
Las actividades financieras, seguros y servicios relacionados									22	22

Fuente: Banco Do Brasil

La IED brasileña que ha ingresado en los últimos diez años no necesariamente ha sido con apoyo estatal sino que ha estado más vinculada a concesiones del estado. Anteriormente al año 2000 las empresas brasileñas tenían a MERCOSUR y el mercado interno como destino más importante. En el

2000-2001 el tema de infraestructura cobró importancia con el “Plan IIRSA”, pero en los últimos 3 o 4 años del gobierno del Partido de Trabajadores, la economía empezó a desacelerarse y los empresarios empezaron a salir de Brasil, lo que retomó el proceso de internacionalización de empresas.<sup>64</sup>

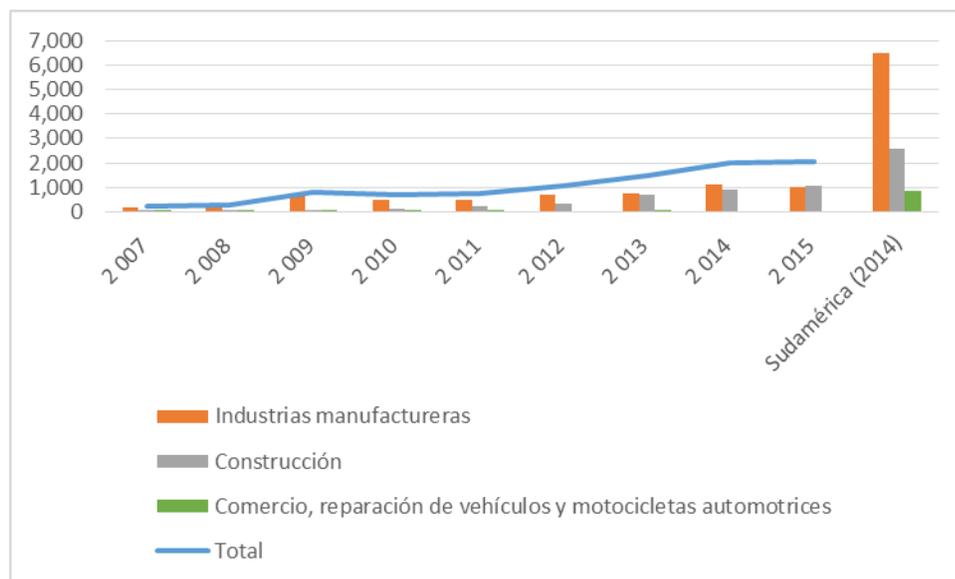
En el siglo XIX el comercio estaba en el Atlántico, en el siglo XXI está en el Pacífico, los empresarios brasileños se dan cuenta que hay mercados importantes en el oeste, que en conjunto con la devaluación del real, hacen que agencias estatales como la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX) creen un departamento para la promoción de la internacionalización de empresas. Todos estos factores están haciendo posible que las empresas puedan salir de Brasil, empresas con 50, 60, 70 años de experiencia en el mercado brasileño que son muy grandes, pero que nunca han salido de Brasil porque no lo han necesitado, en este contexto Colombia y Perú son mercados de prioridad dentro de Latinoamérica frente al decrecimiento de MERCOSUR.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>65</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

Gráfico 7: IED Brasileña en Venezuela por sectores económicos, 2001-2015 (en US\$ Millones)



Fuente: Banco Do Brasil

Tabla 4: IED Brasileña en Venezuela por sectores económicos, 2001-2015 (en US\$ Millones)

Sector Económico (US\$ Million)	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	Sudamérica (2014)
Total	218	282	801	679	762	1,083	1,490	2,020	2,080	20,777
Industrias manufactureras	157	213	666	519	494	713	763	1,130	990	6,500
Construcción	44	34	98	120	226	363	693	888	1,087	2,593
Otros	6	17	16	16	16	6	1	1	1	208
Información y Comunicación					1		10	1	1	44
Comercio, reparación de vehículos y motocicletas automoc	11	17	21	25	25		23			866

Fuente: Banco Do Brasil

### 3.4 Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

El IIRSA es una iniciativa que busca la integración de los doce mercados regionales para lograr la inserción económica internacional de Sudamérica, a

través de la interconexión bioceánica, conectando el Atlántico con el Pacífico (Novak y Namihas, 2012: 140 en Cardoso, 1999). La iniciativa IIRSA no solo busca solucionar el déficit de infraestructura de la región, sino que busca un mejoramiento integral de la cadena logística, abarcando desde regulaciones aduaneras, tránsito de personas, vehículos, mercaderías y cargas, pasos de frontera, articulación de los sistemas energéticos y de telecomunicaciones, así como de los servicios de logística como fletes, seguros y almacenamiento de carga (Maúrtua de Romaña, 2003: 27).

Tradicionalmente los procesos de integración han sido enfocados en América Latina y no en América del Sur, esta iniciativa cambia el paradigma al buscar la convergencia de la CAN y MERCOSUR marcado por un contexto internacional de crisis de los mercados emergentes en los 90 en el Sudeste Asiático y la Federación Rusa, y en la década del 2000 en Argentina y Uruguay. Esta iniciativa busca la construcción de Sudamérica como un espacio geoeconómico plenamente integrado donde *“las fronteras Sudamericanas deben dejar de construir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así en un espacio privilegiado de cooperación”* (Comunicado de Brasilia, 2000:7).

El IIRSA prioriza el tema de conectividad física pero es un proyecto más ambicioso que abarca temas de transporte, energía, comunicaciones y todos los aspectos que constituyen la integración territorial, es decir los aspectos económico, social y ambiental (Santa Gadea, 2012: 59). El Comité de Ministros

priorizó trabajar no solo en la facilitación del intercambio de bienes, sino de servicios, solución de cuellos de botella en infraestructura y temas de regulación (IIRSA, 2002:4). En las reuniones anuales de los Grupos de Trabajo (GET) se discuten todos los problemas (económicos, comerciales, dumping, inversiones, aduanas), y se intentan resolver para que haya mayor afluencia comercial, asimismo la ampliación del acuerdo ACE 58 debería mejorar el flujo comercial y de inversiones entre Brasil y Perú.<sup>66</sup>

Anteriormente la integración en Sudamérica se había limitado al espacio bilateral enfocado en la “conectividad”, cuando nació el IIRSA se pensó en función a la necesidad inmediata de integración de la región a la economía mundial en función a los niveles de exportación, IED, deuda y crédito. Por lo tanto se estableció manejar Ejes de Integración y Desarrollo (EID) como concepto fundamental de la planificación territorial en el marco IIRSA como plataforma de desarrollo, planteado en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso en el Plan Multianual (1996-1999). El Plan también es novedoso en cuanto aplica una “visión de negocios” en la recolección de la información necesaria para desarrollar los proyectos y encadenamientos entre ellos y la subsanación del déficit de infraestructura de cada “eje”. Finalmente, el proyecto tiene tres ejes: Eje MERCOSUR-Chile, Eje Andino, Eje Interoceánico Central (Santa Gadea, 2012: 63).

---

<sup>66</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

*“La propuesta era tratar de impulsar un fuerte crecimiento de las exportaciones y avances hacia un mayor valor agregado; promover el desarrollo de grandes grupos económicos nacionales y sus cadenas productivas, a través del crecimiento de las PYMES y complejos exportadores; así como desarrollar exportaciones de servicios y turismo, que todavía eran muy limitados. Asimismo, en la agenda estratégica se planteaba promover la investigación y desarrollo regionales, así como la innovación tecnológica; de igual manera, consolidar la racionalidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, puntos en los que se ha avanzado en la región. Finalmente, se estimaba necesario desarrollar los fundamentos de la competitividad, focalizándose en la infraestructura y profundizando los esfuerzos para mejorar la calidad de los recursos humanos, fundamentalmente a través de educación y salud” (Santa Gadea, 2012: 73).*

En el marco del plan IIRSA, Perú es el país que más ha avanzado. Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS señala que “la carretera del sur es muy buena y se terminó rápidamente, pero no hay hubs logísticos”. Este es un trabajo incompleto que desperdicia el potencial de Manaus, situado en el noreste de Brasil, la capital del estado de Amazonas, que produce un estimado de US\$ 34,000 millones al año, y posee un gran centro de ensamblaje de productos tecnológicos (celulares, computadoras, tecnología), para lo cual importa las partes del Asia, primero llegan a Fort Lauderdale (EE.UU), y luego a Manaus por un puerto aéreo, cuando podrían salir por carretera hacia Perú y el Pacífico. Sin embargo, la infraestructura para esta ruta todavía no está habilitada porque en el marco de los compromisos del IIRSA Norte solo se ha culminado la construcción de carreteras y el puerto de Yurimaguas, y se ha lanzado y cancelado la licitación de otros puertos hasta en cuatro oportunidades, falta desarrollar el puerto de Paita

y el puerto de Pucallpa, y mejorar el dragado de vías e hidrovías del puerto de Iquitos.<sup>67</sup>

En cuanto a los avances de la Alianza Estratégica, se trabajó mucho en los compromisos asumidos y se manejaron distintos prospectos, pero hubo una desaceleración en el cumplimiento de los compromisos, y se llegó a creer que ya se había avanzado lo suficiente, cuando en realidad falta mucho por mejorar en la parte logística. Perú puede ser un punto de salida clave para los productos brasileños, el suroeste de Brasil es una zona productora de soja, pero la localización estratégica no es suficiente si no se desarrollan en su totalidad los puertos de Matarani, Ilo y Marcona, donde los fletes siguen siendo muy caros<sup>68</sup>.

José Luis Bonifaz estima que la construcción de la Carretera Interoceánica reportará beneficios potenciales (11.39% directos y 88.07% indirectos) para la Macro región Sur de US\$ 2,531 millones entre el 2006 y 2030. Los beneficios directos están asociados al ahorro en los costos logísticos y el tiempo de viaje de los vehículos. Los beneficios indirectos están asociados al incremento de actividades económicas a partir de la nueva infraestructura, los sectores más beneficiados serían agricultura, manufactura, comercio y servicios vinculados al transporte y turismo (Bonifaz, 2008: 61-64). Sin embargo Dourojeanni es más cauteloso respecto a los beneficios económicos de la Interoceánica y señala que tampoco termina de quedar claro cuál va a ser la oferta exportable a Brasil más

---

<sup>67</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>68</sup> Idem.

allá de “ajos, cebollas, tomates y papas” que solo serían del interés de los estados amazónicos de Brasil (Dourojeanni, 2006: 19).

El acceso a la cuenca del Pacífico ha sido uno de los intereses brasileños transversales a la relación bilateral con Perú, y la integración sudamericana en todos sus componentes, principalmente infraestructura, ha sido una de las prioridades de política exterior dado que convergen los intereses públicos con los intereses del empresariado, principalmente la presencia de empresas de construcción que ejecutan grandes proyectos de infraestructura del Plan IIRSA. En esta línea, Sean Burges menciona que los formuladores de política exterior buscarán acuerdos apolíticos o tecnocráticos para concretar un proyecto regional que transforme la estructura productiva para lograr mayor competitividad internacional, y genere mayor interdependencia en la región para lograr mayor inserción internacional (Burges, 2007).<sup>69</sup> En este caso mientras que para un grupo de actores la construcción de la Interoceánica se justifica en la eliminación del aislamiento e incentivo del desarrollo económico de Madre de Dios, para otros autores responde netamente al interés geopolítico brasileño (Roburg: 2006).

*“... Sus elementos más significativos no son originados en el Perú que, apenas, pone “a la venta” u ofrece “en subasta” sus necesidades aparentes de infraestructura y sus recursos naturales. En efecto, parte sustancial de las obras previstas en la Selva peruana se originan en las necesidades del Brasil, cuya satisfacción está cuidadosamente planificada: acceso a los puertos del Pacífico para evacuar parte de su producción al Asia, oportunidad de aprovechamiento de recursos peruanos, como los fosfatos de Bayóvar, satisfacción de sus requerimientos de energía eléctrica en base al enorme potencial andino-*

---

<sup>69</sup> Durante el gobierno de Toledo y García “o representante da Odebrecht no peru foi recebido 16 vezes no Palácio do governo”.

*amazónico peruano y, claro, extender su influencia económica” (Dourojeanni et al, 2009: 16-17).*

La Cancillería brasileña, Itamaraty, ha seguido un modelo de “hegemonía consensual” mostrando un liderazgo regional más que imponiéndose<sup>70</sup>, acorde a su tradición de “actuar para proteger sus propios intereses en América del Sur de manera discreta, influenciando y presionando a sus vecinos”, esta iniciativa es el IIRSA, compuesta por 10 ejes de integración, 335 proyectos estimados es US\$ 37.5 billones. La estructura general del IIRSA comprende tres bancos regionales de desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), así como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en áreas de integración, instituciones financieras y cooperación jurídica (Dourojeanni, 2006: 9).

### **IIRSA Sur**

El anhelo de una carretera que una Brasil con Perú a través de la macro región sur es un antiguo anhelo desde 1940 que datan las primeras carreteras de penetración de la selva y posteriormente en la década de 1960 y 1970, bajo el gobierno de Belaúnde Terry con la Carretera Marginal de la Selva y la Transamazónica brasileña. La autoridad nacional justificó la construcción de la Interoceánica como esencial para el desarrollo regional y nacional, tanto así que

---

<sup>70</sup> La principal fuerza opositora en el Perú frente a la eventualidad de una cooperación con Brasil fueron las Fuerzas Armadas especialmente durante el gobierno de Velasco.

se le otorgó el grado de necesidad pública e interés nacional (2006:13). Desde el inicio el proyecto contó con un amplio apoyo popular y oficial, fue defendido por gremios, políticos, empresarios, inversionistas y entidades financieras internacionales, quienes consideran a la carretera como vital para el desarrollo de la región sur. Sin embargo desde el inicio hubo resistencia por parte de la población local, principalmente grupos indígenas y sociedad civil.

El proceso de diálogo sobre la construcción de la obra se caracterizó por la falta de información -EIA de impacto directo parcial por etapas y no de la obra en su conjunto- y falta de consultas públicas (Dourojeanni, 2006: 11). Desde el gobierno hubo una rapidez sin precedente para apoyar el proyecto, lo que provocó que este se aprobara sin un EIA y solo se aplicaron medidas paliativas en materia ambiental como el fortalecimiento de la capacidad ambiental del MTC, financiamiento de consultas a la sociedad civil y el programa de gestión ambiental y social financiado por la CAF (US\$ 17 millones) (2006:11).

El IIRSA Sur es el eje que más ha avanzado en la ejecución de sus compromisos y está dividido en cinco tramos, de los cuales los tramos 2, 3 y 4 han sido concesionados parcialmente o en su totalidad a empresas brasileñas. El proyecto comprende 657 km de extensión que unen la selva de Cusco con la frontera de Brasil en el estado de Acre, lo que significa la construcción de infraestructura vial que inicia en la ciudad de Iñapari (Madre de Dios) frontera con la ciudad brasileña de Asis, con los puertos peruanos de San Juan de Marcona (Ica), Matarani (Arequipa) e Ilo (Moquegua).

Esta obra fue ejecutada y administrada bajo la modalidad de BOT (Build, Operate and Transfer), y el financiamiento parcial fue un préstamo de enlace otorgado el 9 de marzo del 2006 por la CAF con la garantía de la República del Perú por US\$ 200 millones para los tramos 2, 3 y 4 de un total de US\$ 892 millones que estaba presupuestada la obra. Esta modalidad implica la concesión de la administración a los consorcios ganadores de los 5 tramos por un periodo de 25 años para recuperar la inversión y obtener ganancias con el sistema de peaje.

El tramo 2 de IIRSA Sur “Contrato de Concesión del Tramo Vial Urcos-Inambari del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil” fue concesionado el 4 de agosto del 2005 (Ley N° 28214<sup>71</sup>) por 25 años a la Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 2 S.A, compuesta por Odebrecht Participacoes e Investimentos S.A. -Brasil (64% del accionariado), Constructora Norberto Odebrecht S.A.- Perú (25%), JJC Contratistas Generales S.A - Perú (7%), e Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. - Perú (4%). Al 31 de diciembre de 2015 el Grupo Odebrecht a través de la subsidiaria Odebrecht Latinvest Perú Transport S.A.C poseía el 89% del capital social del consorcio. La inversión comprometida fue US\$ 683 millones, y la inversión acumulada reconocida por OSITRAN a diciembre de 2015 fue US\$ 657.5 millones (96.2% de inversión comprometida en el Programa de Ejecución de Obras), que se invirtieron en la construcción y mejoramiento de 246 km de carretera, 32 puentes, 85 pontones, 1044 alcantarillas y 1 Unidad Integrada de Peaje y Pesaje (UIPP's). En

---

<sup>71</sup> Esta ley declaró la obra de necesidad pública, interés nacional y ejecución preferente la construcción y asfaltado del proyecto corredor vial Interoceánico Perú-Brasil.

el periodo 2014-2015 se redujo el endeudamiento y el apalancamiento financiero del Consorcio dado que disminuyeron sus pasivos y aumentó su patrimonio.



Fuente: Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos.

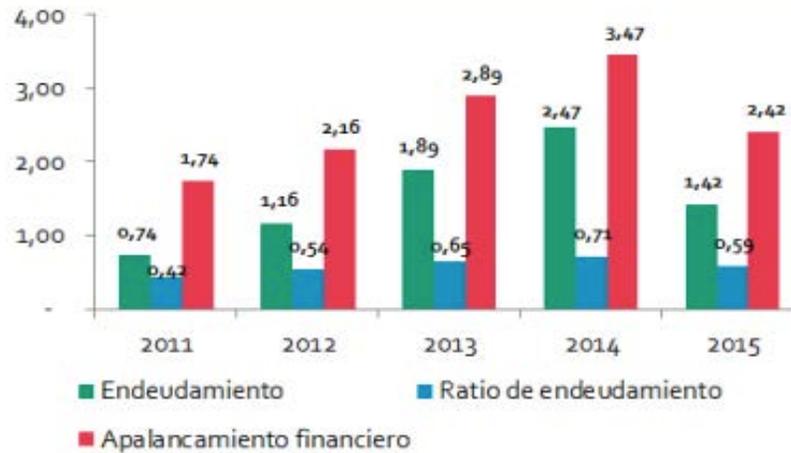
**TRAMO N° 2: ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA, 2014 - 2014**  
(En Miles de Nuevos Soles)

ACTIVO	2015	2014	PASIVO Y PATRIMONIO	2015	2014
<b>Activo Corriente</b>	<b>71 218</b>	<b>116 876</b>	<b>Pasivo Corriente</b>	<b>58 194</b>	<b>97 278</b>
Efectivo y equivalente de efectivo	2 126	26 006	Cuentas por pagar comerciales	392	565
Cuentas por cobrar comerciales	36 619	45 063	Cuentas por pagar a partes relacionadas	32 778	58 770
Cuentas por cobrar a partes relacionadas	15 009	29 494	Anticipios del Concedente	24 050	37 209
Impuestos por recuperar	16 256	15 754	Otras cuentas por pagar	974	734
Otras cuentas por cobrar	1 208	559			
<b>Activo no corriente</b>	<b>28 053</b>	<b>19 852</b>	<b>Patrimonio neto</b>	<b>41 077</b>	<b>39 450</b>
Cuentas por cobrar comerciales	27 798	19 578	Capital	37 683	31 402
Impuesto a la renta diferido	235	234	Reserva legal	-	6 281
Mobiliario y equipo	20	40	Resultados acumulados	3 394	1 767
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>99 271</b>	<b>136 728</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>99 271</b>	<b>136 728</b>

Fuente: EEFF auditados Concesionaria IIRSA Sur T-2 S.A.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos.

**TRAMO N° 2: RATIOS DE ENDEUDAMIENTO PERIODO 2011 - 2015**



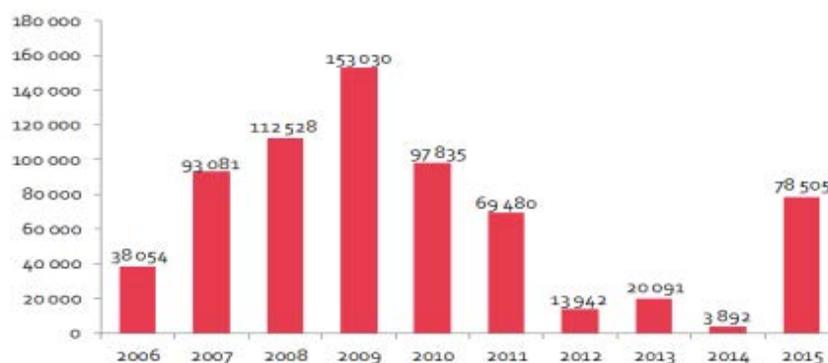
Fuente: EEFF Auditados Concesionaria IIRSA Sur T-2 S.A.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos

El tramo 3 de IIRSA Sur “Contrato de Concesión del Tramo Vial Inambari-Iñapari del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil” fue concesionado el 4 de agosto del 2005 (Ley N° 28214) por 25 años a la Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 3 S.A, conformada por Odebrecht Participacoes e Investimentos S.A. -Brasil (64% del accionariado), Constructora Norberto Odebrecht S.A.- Perú (25%), JJC Contratistas Generales S.A - Perú (7%), e Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. - Perú (4%). Al 31 de diciembre de 2015 el Grupo Odebrecht a través de la subsidiaria Odebrecht Latinvest Perú S.A.C poseía el 89% del capital social del consorcio. La inversión comprometida fue US\$ 685 millones y la inversión acumulada a diciembre de 2015, reconocida por OSITRAN fue US\$ 680 millones (99.3% de inversión comprometida en el Programa de Ejecución de Obras), que se invirtieron en la construcción y mejoramiento de 411 km de carretera con carpeta asfáltica TSB, 4

puentes, 14 pontones y 3 Unidades Integradas de Peaje y Pesaje (UIPP's). En el periodo 2014-2015 se incrementó el endeudamiento y el apalancamiento financiero dado que aumentaron los pasivos en mayor proporción de lo que aumentó el patrimonio del concesionario.

**TRAMO N° 3: INVERSIÓN RECONOCIDA EN EL TRAMO N° 3 DE IIRSA SUR, 2006-2015**  
(En USD con IGV)



Fuente: Concesionaria Interoceánica Tramo 3 S.A.

Elaboración: Gerencia de regulación y Estudios Económicos

**TRAMO N° 3: ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA, 2014 y 2015**  
(En Miles de Nuevos Soles)

ACTIVO	2015	2014	PASIVO Y PATRIMONIO	2015	2014
<b>Activo Corriente</b>	<b>282 080</b>	<b>192 598</b>	<b>Pasivo Corriente</b>	<b>201 707</b>	<b>127 332</b>
Efectivo y equivalente de efectivo	61068	61 634	Cuentas por pagar comerciales	2 373	263
Cuentas por cobrar comerciales	83410	77 324	Cuentas por pagar a partes relacionadas	39 981	85 646
Cuentas por cobrar a partes relacionadas	128018	50 669	Anticipios del concedente	153 043	38 075
Otras cuentas por cobrar	9584	2 971	Otras cuentas por pagar	6 310	3 348
<b>Activo no corriente</b>	<b>477</b>	<b>502</b>	<b>Patrimonio neto</b>	<b>80 850</b>	<b>65 768</b>
Impuesto a la renta diferido activo	431	430	Capital	58 288	48 573
Mobiliario y equipo	48	72	Reserva legal		9 715
			Resultados acumulados	22 562	7 480
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>282 557</b>	<b>193 100</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>282 557</b>	<b>193 100</b>

Fuente: EEFF auditados de Concesionaria Interoceánica Tramo 3 S.A.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos - OSITRAN

**TRAMO N° 3: RATIOS DE ENDEUDAMIENTO PERIODO 2010- 2015**



Fuente: EEFF auditados de Concesionaria Interoceánica Tramo 3 S.A.  
Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos

El tramo 4 de IIRSA Sur “Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Tramo Vial del proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur - Perú - Brasil Tramo Vial 4: Inambari-Azángaro” el 4 de agosto del 2005 por 20 años a tres empresas brasileñas que tienen más de 15 años de presencia en Perú realizando obras de construcción y operación: Construccoes e Comercio Camargo Correa (33.33%), Constructora Andrade Gutierrez (33.33%) y Constructora Queiroz Galvao (33.33%). La inversión comprometida fue US\$ 678 millones, y la inversión reconocida por OSITRAN a diciembre del 2015 fue US\$ 672.305 millones (99.1% de inversión comprometida en el Programa de Ejecución de Obras), que se ejecutaron en el compromiso de inversiones: construcción de todo el tramo Azángaro-Inambari, 2007-2010 (US\$ 197 millones), construcción de mayor volumen de obras respecto al proyecto referencial, construcción de subtramo Ollachea-Inambari, 2010-2011 (US\$ 151 millones), sectores críticos, túnel 04, Carmen, y túnel 03, 2011 (US\$ 8 millones), sectores críticos, túnel 04,

Carmen, y túnel 03, 2012 (US\$ 48 millones), sectores críticos, túnel Carmen, 03, y Wayrasencca, 2013 (US\$ 38 millones), sectores críticos, túnel Carmen, 03, y Wayrasencca, 2014 (US\$ 37 millones). Así como 67 puentes con una longitud total de 1705 metros, 220,0972.37 metros de cunetas, 1,120 alcantarillas y 7 túneles con una longitud de 2288 metros. En cuanto a la estructura financiera del Concesionario, este no mantiene deudas de largo plazo con ninguna entidad financiera, el 100% de su pasivo es corriente. Por otro lado los ratios de endeudamiento y apalancamiento financiero disminuyeron en el periodo 2014-2015 dado que se redujeron los pasivos y se incrementó el patrimonio por el resultado del periodo anterior.

**INVERSIÓN RECONOCIDA EN EL TRAMO N° 4, Al 2015**  
(En USD incluido IGV)

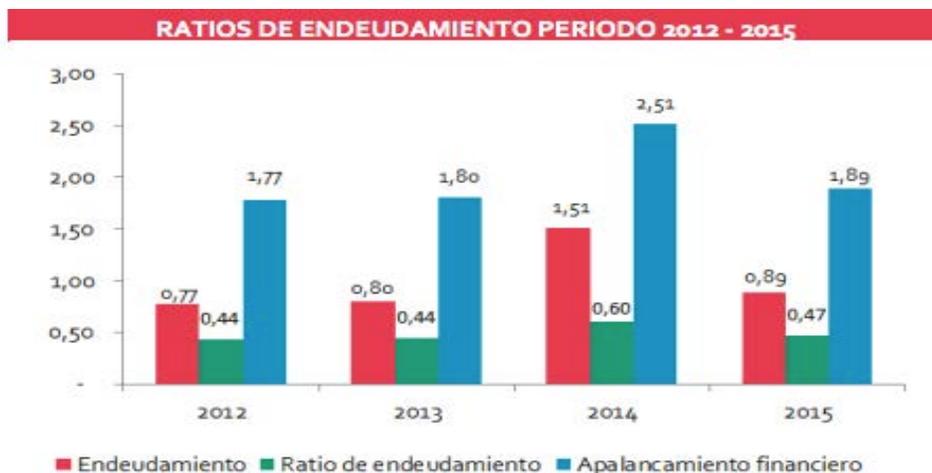
Año	Monto (USD)	Avance anual (%)	Monto Acumulado (USD)	Avance acumulado (%)
2006	27 283 648	4%		4%
2007	73 617 585	11%	100 901 233	15%
2008	60 939 417	9%	161 840 650	24%
2009	98 278 968	14%	260 119 618	38%
2010	125 080 805	18%	385 200 424	57%
2011	101 659 953	15%	486 860 376	72%
2012	78 465 503	12%	565 325 880	83%
2013	45 818 471	7%	611 144 351	90%
2014	49 908 239	7%	661 052 590	97%
2015	11 253 044	2%	672 305 634	99%

Fuente: Gerencia de Supervisión.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos

ESTADO DE SITUACION FINANCIERA, 2014 - 2015					
ACTIVO	2015	2014	PASIVO Y PATRIMONIO NETO	2015	2014
<b>Activo corriente</b>	<b>79 379</b>	<b>88 740</b>	<b>Pasivo corriente</b>	<b>37 901</b>	<b>53 917</b>
Efectivo y equivalente de efectivo	31 869	43 239	Cuentas por pagar a partes relacionadas	16 774	22 478
Cuentas por cobrar comerciales	36 670	40 485	Otras cuentas por pagar	19 803	8 800
Otras cuentas por cobrar	10 841	5 037	Anticipos recibidos	1 324	22 639
				<b>19 803</b>	<b>8 800</b>
<b>Activo no corriente</b>	<b>1 145</b>	<b>778</b>	<b>Patrimonio neto</b>	<b>42 623</b>	<b>35 601</b>
Maquinaria y equipo	1 145	778	Capital	26 657	26 654
Otros activos			Reserva legal	5 331	5 331
Impuesto a la renta diferido			Resultados acumulados	10 635	3 616
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>80 524</b>	<b>89 518</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO NETO</b>	<b>80 524</b>	<b>89 518</b>

Fuente: Intersur.  
Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos



De las tres empresas brasileñas que participaron en la construcción de la Interoceánica, Andrade Gutierrez es la más “internacionalizada”, en el sentido que el 59% de sus ingresos provenía de operaciones en el exterior en el 2003.

*“Isso significa que os negócios no exterior eram mais lucrativos, indo na direção de nossa hipótese que haja uma convergência de interesses entre a diplomacia e os empresários brasileiros relativo a integração regional (Gutierrez, 2003: 8).*

El IIRSA Sur ha generado críticas por los impactos medioambientales o sociales que tendrá en poblaciones vulnerables, así como la asimetría de poder en las negociaciones de los intereses de ambos países y el cuestionamiento de las empresas concesionarias que están siendo investigadas por casos de corrupción en la operación “Lava Jato”.

*“Os aumentos mais expressivos dos orçamentos foram precisamente para os trechos a cargo de companhias construtoras do Brasil que protagonizaram o escândalo de pagamentos de suborno na já citada operação “Lava Jato” e simultaneamente são as que mais apoio financeiro receberam do BNDES” (Borges, 2015: 12 en Salazar, 2015).*

Una de las principales críticas del proyecto es que tanto el gobierno peruano como la CAF tuvieron una actitud pasiva frente a los principios y normas que rigen la aprobación de proyectos de esta magnitud, especialmente porque el proyecto fue aprobado, financiado e iniciado sin contar con la evaluación de impacto ambiental y social de la obra, y fue reemplazado por el capítulo ambiental dentro del estudio de factibilidad y estudios de impacto ambiental parciales de ciertos tramos de la obra, pero no en su conjunto, lo que pone de manifiesto la pobre institucionalidad pública ambiental peruana, y los bancos de desarrollo multilaterales tampoco han sido eficientes en hacer responsable al gobierno peruano en sus compromisos en materia ambiental (Dourojeanni, 2006: 11).

*“Un tema en el que coinciden todas las críticas es el hecho de que el proyecto cuenta con un estudio de factibilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, pero fue exonerado de revisión por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cosa que ocurre por primera vez en el país con una obra de infraestructura vial de gran envergadura” (Kahhat, 2007: 257-258).*

### **IIRSA Norte**

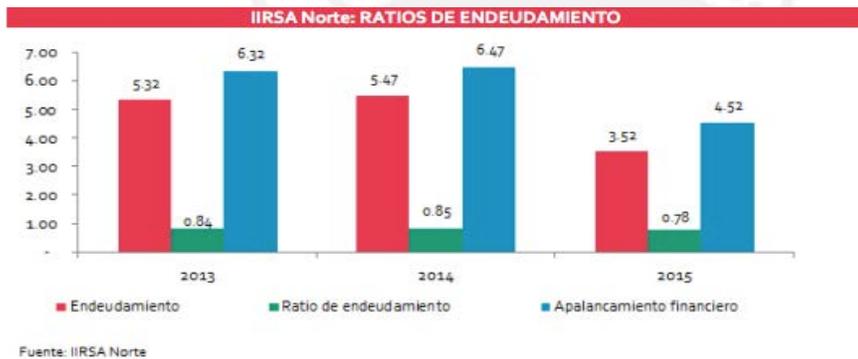
El Eje Multimodal Amazonas Norte (Carretera IIRSA Norte, Paita-Yurimaguas) fue concesionada el 17 de junio del 2005 por 25 años a la Empresa Concesionaria IIRSA Norte S.A., constituida el 10 de junio del 2005 conformada

por Inversiones Odebrecht (70.95%) y Constructora Odebrecht (29.05%). La Concesionaria es subsidiaria directa de Odebrecht Latinvest Perú Transport S.A.C, que posee el 99% del accionariado mientras que Norberto Odebrecht S.A posee el 1% restante. El Concesionario está encargado de la construcción, rehabilitación, mejoramiento, conservación, mantenimiento y explotación de 955.10 km que inicia en el puerto de Paita y termina en Yurimaguas, cruzando los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto, y está dividida en 7 tramos (i) Yurimaguas-Tarapoto, (ii) Tarapoto-Rioja, (iii) Rioja-Corral Quemado, (iv) Corral Quemado-Olmos, (v) Olmos-Piura, (vi) Piura-Paita, (vii) Mocce- Desvío Olmos –Lambayeque.

La inversión comprometida fue US\$ 510.3 millones, y la inversión reconocida por OSITRAN al 2012 fue US\$ 417.4 millones (82.8% de inversión comprometida en el Programa de Ejecución de Obras), ejecutando el 100% de las obras contractuales, aunque todavía faltan obras accesorios y obras adicionales. En cuanto a la estructura financiera del Concesionario, ha mejorado el ratio de apalancamiento respecto al 2014 cuando los pasivos representaban 5.47 veces el patrimonio, en el 2015 este ratio es 3.5, sin embargo la empresa aún financia sus operaciones con deuda, debido a sus obligaciones por pagar y anticipos recibidos por el estado.

IIRSA Norte: ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA, 2014 - 2015 (En miles de Nuevos Soles)					
ACTIVO			PASIVO Y PATRIMONIO NETO		
	2015	2014		2015	2014
<b>ACTIVO CORRIENTE</b>			<b>PASIVO CORRIENTE</b>		
Efectivo y equivalentes de efectivo	128,035	92,353	Cuentas por pagar comerciales	794	1,276
Cuentas por cobrar comerciales	60,043	85,626	Cuentas por pagar a empresas relacionadas	47,515	86,237
Cuentas por cobrar a empresas relacionadas	57,093	54,515	Anticipos del Concedente	149,738	115,333
Otras cuentas por cobrar	6,968	12,947	Otras cuentas por pagar	377	8,016
<b>TOTAL ACTIVO CORRIENTE</b>	<b>254,139</b>	<b>245,441</b>	<b>TOTAL PASIVO CORRIENTE</b>	<b>198,424</b>	<b>210,862</b>
<b>ACTIVO NO CORRIENTE</b>			<b>PATRIMONIO</b>		
Impuesto a la renta diferido	457	1,515	Capital	31,279	26,066
Instalaciones, maquinaria y equipo	1,691	1,842	Reserva legal	2,506	5,213
Otros activos	479	597	Resultados acumulados	22,557	7,254
<b>TOTAL ACTIVO NO CORRIENTE</b>	<b>2,627</b>	<b>3,954</b>	<b>TOTAL PATRIMONIO</b>	<b>56,342</b>	<b>38,533</b>
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>254,766</b>	<b>249,395</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>254,766</b>	<b>249,395</b>

Fuente: IIRSA Norte  
Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos



### 3.4.1 Apoyo del BNDES para la Internacionalización de Empresas Brasileñas

Durante el gobierno de Lula da Silva, el estado brasileño tuvo como prioridad fortalecer la correlación de fuerzas entre países emergentes para la creación del “nuevo tablero mundial”. Este paradigma de la política exterior brasileña según Cervo buscaba reducir la dependencia de los países emergentes, aumentar su “autonomía para el desarrollo”, agregar temas de interés comunes y establecer plataformas de diálogo en el eje Sur-Sur. Para ello ha utilizado diversos instrumentos como el fortalecimiento de la integración Sudamericana (en las

plataformas de MERCOSUR y CAN), la creación de un “bloque Suramericano” que dialogue con la Comunidad Europea y Asia, buscar tener un rol protagonista en temas globales (negociaciones en el ALCA y OMC) y mayor injerencia en los foros internacionales. El fortalecimiento de este bloque económico involucra el fortalecimiento del comercio intrarregional, y la reducción de barreras económicas y geográficas (Mantega, 2007: 2).

*“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (...) O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é, sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (...) Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos” (Luís Inácio Lula da Silva, 2003)*

Todos estos factores han llevado a que la integración Sudamericana sea incluida como herramienta de la política externa del Gobierno Federal de Brasil. De esta manera, en el año 2003, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil incluyó dentro de su misión estratégica el fomento a la integración en América del Sur (Mantega, 2007: 3).

*“Na mesma ocasião, a Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, em 2005, Mantega apresenta um seminário cujo nome e tema é “Integração da Infraestrutura na América do Sul”. Nele, o presidente do BNDES afirma que é prioridade do atual governo federal a construção de forças favoráveis aos países emergentes, visando a redução de vulnerabilidades e a aproximação de interesses comuns” (Guido Mantega, BNDES, 2005).*

El BNDES es una agencia estatal que pertenece al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), cuyo consejo está integrado por representantes de 5 ministerios y los créditos otorgados son aprobados por un

directorio nombrado por el presidente del país. Desde su creación ha tenido como política la implementación de una política industrial y de infraestructura al ser el principal proveedor de crédito de largo plazo. A pesar que sus operaciones se desarrollan principalmente en Brasil, desde el 2003 ha utilizado mecanismos para actuar sobre otros países vecinos e impulsar la integración Sudamericana (BNDES, 2007). Uno de los campos de acción del BNDES es la herramienta de política exterior analizada en esta tesis, la internacionalización de empresas brasileñas, que consiste en el financiamiento de inversiones dentro de los países de la región. El BNDES tiene como política institucional que el financiamiento solo lo pueden recibir empresas brasileñas u otras empresas que prueben una relación con Brasil (BNDES, 2009).

*“o Brasil está comprometido em contribuir para a crescente integração entre nossos países. O Presidente Lula atribui a mais alta prioridade à integração regional. (...) Destaco, especialmente, o apoio que vem sendo dado a esses projetos pelo nosso banco de desenvolvimento, BNDES, cada vez mais integrado como instrumento de promoção do nosso desenvolvimento regional” (Celso Amorim, ALADI, 2004).*

La nueva directriz del BNDES que consiste en financiar proyectos de infraestructura e industria para el incremento de la producción agrícola, industrial y de servicios (Mantega, 2007: 3) pasó por la creación de líneas de financiamiento para las exportaciones brasileñas, especialmente de valor agregado (turbinas y válvulas para hidroeléctricas, tubos de acero para gasoductos, paneles de control, vagones, entre otros), y de empresas brasileñas de ingeniería y construcción para llevar a cabo proyectos de infraestructura (2007: 4). La

estructura de los financiamientos del BNDES para financiar el comercio y proyectos de infraestructura es en base a garantías de los títulos de crédito en el marco del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) entre los bancos centrales de los miembros de la ALADI, con el propósito de reducir el riesgo político y comercial de las operaciones (2007: 5).

Al 2012, los desembolsos del BNDES en infraestructura en la región ascendieron a US\$ 797 millones, equivalente al 55% de las exportaciones de servicios de ingeniería y un incremento de 600% respecto al año 2000. La mayor parte del financiamiento de proyectos de infraestructura se otorgó a través del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) en el marco del ALADI. Si bien estos CCRs entre el 2007 y 2011 cubrieron entre el 92% y 77% del total de desembolsos del banco a América Latina, en el 2013 cayeron hasta el 53% debido a factores coyunturales (BNDES, 2013).

El Grupo de Investigación Periodística de Brasil “BRIO” y “Convoca” de Perú resaltaron la falta de transparencia en las negociaciones de constructoras brasileñas que recibieron financiamiento del BNDES para ganar las concesiones de IIRSA Norte y los tramos 2, 3 y 4 de IIRSA Sur (Interoceánica del Sur), existen “sospechas de soborno en Brasil y regalos políticos en Perú” (Convoca, 2016 : 3).

“Documentos da Polícia Federal apontam indícios de pagamento de propina a políticos locais<sup>72</sup>” e inclusive Francisco Rivasplata manifiesta que “o apoio do BNDES destina-se a empresas que de antemão sabem que vão ganhar as

---

<sup>72</sup> “Camargo Corrêa contribuiu na campanha com 168 mil soles (US\$ 60 mil, pelo câmbio atual) em novembro de 2010, segundo o registro oficial do Escritório Nacional de Processos Eleitorais” (BRIO, 2016: 14).

licitação”. Cabe mencionar que el BNDES fue la principal herramienta de la estrategia de inserción internacional brasileña en Sudamérica, tal cual lo manifiesta el Canciller José Serra, “O Banco é um braço político do governo brasileiro, responde a uma política externa”.

En el periodo 2001-2010 el financiamiento para empresas que tenían operaciones en el exterior creció notablemente, entre el 2007 y 2013 US\$ 8,500 millones fueron gastados en Sudamérica, particularmente en empresas encargadas de la “creación de infraestructura” y sus negocios fueron catalogados como “estratégicos” para Brasil (Convoca, 2016 : 3).

La inversión estimada de la Carretera Interoceánica Sur fue US\$ 800 millones en el 2005, subió a US\$1,3 billones en el 2008 y terminó casi triplicándose a US\$2,2 billones en marzo del 2015, asimismo el contrato sufrió 22 aditivos en los tramos 2, 3 y 4 de la Interoceánica, justamente los tramos en los que participaban empresas brasileñas en consorcio con empresas peruanas (BRIO, 2016: 8).

La construcción del tramo 2 de la Interoceánica liderada por Odebrecht Latinvest Perú Transport S.A.C (89% del accionariado) incrementó su costo en un 207% de US\$ 213 a US\$ 612 millones, según la CAF –banco de Desarrollo de América Latina y OSITRAN. El tramo 3 de la Interoceánica también liderada por Odebrecht Latinvest Perú Transport S.A.C (89% del accionariado) incrementó su costo en 105% de US\$294 a US\$602 millones, y la construcción del tramo 4 de la Interoceánica encargada a Construcoes e Comercio Camargo Correa (33.33%),

Constructora Andrade Gutierrez (33.33%) y Constructora Queiroz Galvao (33.33%) incrementó su costo en 237% de US\$198 a US\$667 millones. En total, en estos tres tramos se incrementó el presupuesto en US\$ 1,176 millones, y las empresas atribuyeron el incremento de costos a la abrupta geografía por la que cruza la carretera (BRIO, 2016: 9).

Entre 1998 y diciembre del 2014, 15 empresas recibían financiamiento del BNDES para la construcción de proyectos de infraestructura, Odebrecht encabezaba la lista con la participación del banco (préstamos o accionariado) en 71 proyectos en siete países, incluido Perú, esto representa el 50% de la cartera de proyectos de infraestructura que financió el BNDES en este periodo (BRIO, 2016: 8).

Ante la solicitud de información por parte del grupo periodístico brasileño “BRIO”, el BNDES solo proporcionó data de “proyectos en negociación” entre abril del 2007 y abril de 2015 donde predominaban las empresas constructoras de la Interoceánica, en esta investigación señalan que Odebrecht tuvo un 70% de sus proyectos financiados por el banco (aproximadamente US\$ 7 billones), y concentró el 62% del desembolso total del banco en estos ocho años (2007-2015). Otras empresas que también lideran el ranking de financiamiento del BNDES son Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão y Camargo Corrêa (2016: 9).

*“Luego de analizar una base de datos con los créditos entregados en los últimos 14 años, concluyó que el 99% de los préstamos (más de US\$14 mil millones) acabaron financiando a Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y OAS y sus operaciones en Angola, Venezuela, República Dominicana, Argentina, Cuba y Perú” (Ojo-Publico.com, 2016)*

Perú es uno de los países con mayor participación del BNDES en proyectos de infraestructura y energía. Al 2014, el banco registró 4 desembolsos para tres empresas brasileñas: la construcción de la hidroeléctrica de Chaglla en la región de Huánuco (Odebrecht), el proyecto de exploración minera de Bayóvar (Andrade Gutierrez) operado por Miski Mayo, subsidiaria de la minera Vale, y el último desembolso fue para Confab Industrial, proveedora del gasoducto de Camisea, fuente del 41% de la electricidad en Perú. El BNDES tiene presencia en el proyecto de Bayóvar desde el 2010 cuando otorgó un préstamo por US\$ 71 millones para la construcción de una planta de desalinización de agua de mar para el procesamiento de los fosfatos (BRIO, 2016: 22).

Entre el 2002 y el 2016, el BNDES otorgó 1,381 préstamos a 134 empresas brasileñas que operan en 22 países de América, África y Europa. Las empresas o filiales investigadas en el Caso Lava Jato concentran el 99% de los US\$ 14,585 colocados por el BNDES durante los gobiernos de da Silva (2003-2011) y Rousseff (2011-2016), y priman los proyectos de hidroeléctricas, carreteras, agua, saneamiento, y transporte de gas en 11 países de América latina y 3 de África (Ojo-Publico.com, 2016: 2).

*“De los últimos 14 años el BNDES entregó, por lo menos, US\$ 14.585 millones a las constructoras brasileñas para obras de infraestructura en Angola (US\$3.990), Venezuela (US\$3.231 millones), República Dominicana (US\$2.597 millones), Argentina (US\$2.061 millones), Cuba (US\$846), Mozambique (US\$445) y Perú (US\$398)” (Ojo-Publico.com, 2016: 6).*

Odebrecht recibió el 70% (US\$ 10,207 millones), de estos préstamos (US\$ 14,585), seguido de Andrade Gutierrez (US\$ 2,875 millones), Camargo Correa

(US\$ 627 millones), Queiroz Galvao (US\$ 388 millones) y OAS (US\$ 361 millones). El 11 de octubre del 2016 el BNDES suspendió créditos por US\$ 4.7 billones a Odebrecht, OAS, Queiroz Galvao, Camargo Correa y Andrade Gutiérrez (Ojo-Publico.com, 2016: 8).

### *Evidencia del BNDES en el periodo 2002-2009*

La literatura sobre los bancos de desarrollo está dividida entre aquellos que los consideran fuentes de capital en mercados crediticios escasos o como “destrabadores” de inversión productiva, y otro grupo de autores que les atribuye el objetivo de otorgar préstamos baratos a empresas con conexiones políticas que en otras circunstancias podrían obtener crédito privado. Autores dentro del primer grupo concluyen que en países con restricciones de capital, los bancos de desarrollo alivian la escasez de créditos y promueven nuevas industrias o incentivan industrias existentes (Armendáriz de Aghion, 1999, Cameron, 1961), las empresas no emprenderían proyectos si no fuera por el financiamiento subsidiado de largo plazo que proveen estos bancos (Rodrick, 2004, Yeyati et al., 2004). Los préstamos otorgados por el BNDES en el periodo 2002-2009 redujeron el “costo del capital” entre un 4 y 12% respecto al crédito privado, y el incremento de 1% en la participación accionaria del BNDES en la empresa reducía en 2.1% los gastos financieros en relación a los activos de la empresa (Lazzarini, Musacchio, Bandeira-de-Mello, Marcon, 2011: 20).

La perspectiva política sugiere que los bancos de desarrollo contribuyen a la mala asignación de crédito por dos razones: rescatan financieramente a empresas que en otro escenario fracasarían (Kornai, 1979), y hay una búsqueda de rentas (rent seeking) donde los políticos crean y mantienen bancos que no asignan préstamos buscando la eficiencia social sino que buscan maximizar sus intereses personales, y relaciones de patronazgo con industriales que buscan créditos subsidiados o baratos para proyectos que podrían ser financiados en el mercado privado (Ades di Tella, 1997, Faccio, 2006, Hainz y Hakenes, 2008, La Porta, Lopez de Silanes, y Shleifer, 2002).

En este segundo grupo también están los políticos que buscan crear “campeones nacionales”, otorgando ayuda (préstamos o participación de capital) a empresas que buscan consolidarse en sus sectores (Lazzarini, Musacchio, Bandeira-de-Mello, Marcon, 2011: 3). Almeida (2009) señala que tradicionalmente el BNDES se ha concentrado en sectores de “commodities” como minería, petróleo y agroalimentación, (Dieguez, 2010) argumenta que en estos sectores Brasil tiene ventaja comparativa y la posibilidad de formar “campeones nacionales”.

*“Essa lógica cria um importante dilema para diversos governos, especialmente para os dois países chamados emergentes como é o caso do Brasil. **O Estado deve apoiar as grandes empresas nacionais em virtude da maior competição internacional, correndo o risco de ampliar os monopólios e oligopólios com seus efeitos nefastos para a sociedade? Existira alguma alternativa?. Esses dilemas estão presentes nas obras da IIRSA, pois só as grandes construtoras são capazes de executarem essas obras de expressivas magnitudes. Em relação às construtoras brasileiras, especialmente no governo Lula, o Banco Nacional de Desenvolvimento***

***Econômico e Social do Brasil (BNDES) jogou um importante papel nesse sentido as financiando, mas gerando o questionamento se essas empresas deveriam ser as prioritárias para receber esses créditos, já que se tratava de gigantes do setor. Isso também gera crítica por parte de empresas de países vizinhos que não contam com esse respaldo dos bancos de seus países” (Borges, 2015: 5)***

La evidencia del efecto de los préstamos del BNDES muestra resultados mixtos. Ottaviano y Sousa (2007) encuentran que los créditos del banco afectan positivamente la productividad de las empresas, mientras que Sousa (2010) encuentra un efecto nulo, Coelho y De Negri (2010) encuentran que los préstamos tienen un efecto positivo en las empresas con mayor productividad. Inoue, Lazzarini y Musacchio (2011) encontraron un efecto positivo en el desempeño y la inversión de las empresas en el periodo 1995-2002, pero no en el periodo 2003-2009, cabe considerar que previo al 2003 el mercado de capitales brasileño era escaso (Lazzarini, Musacchio, Bandeira-de-Mello, Marcon, 2011: 5).

La data de empresas que recibieron préstamos o participación de capital<sup>73</sup> del BNDES entre el 2002 y 2009<sup>74</sup>, utilizando una regresión de efectos fijos, muestra que las asignaciones de estos créditos no afectaron el desarrollo operativo y las decisiones de inversión de las empresas, sin embargo redujeron el costo de capital debido a “subsídios gubernamentales” que acompañaron los

---

<sup>73</sup> Los bancos de desarrollo pueden actuar como empresas de capital privado (private equity firms) que invierten en otras empresas teniendo una participación minoritaria del accionariado. Este es el caso de BNDESPAR, que funciona como el banco de inversión del BNDES. Sin embargo el número de empresas que reciben préstamos del BNDES es mayor que el número de empresas en las que el BNDES actúa como inversor. En el 2009 existían 112 empresas que recibían préstamos (31.2%) y 31 en las que actuaba como inversor (13.9%).

<sup>74</sup> El BNDES tiene como política no revelar data de préstamos a nivel de empresa, por lo que los autores evaluaron los reportes anuales de 286 empresas que cotizan en la bolsa de valores de Sao Paulo (BM&F Bovespa).

préstamos<sup>75</sup>. En segundo lugar, en cuanto a la selección de empresas que reciben los préstamos del BNDES, el banco elige empresas grandes con un buen desempeño operativo (ROA y EBITDA) pero también otorga mayores préstamos a empresas con conexiones políticas, medidas como las donaciones de campaña a políticos que ganaron elecciones. Las empresas que donaron a candidatos que ganaron una elección son más probables de recibir préstamos del BNDES, mientras que las empresas que donaron a los candidatos perdedores son menos probables de recibir financiamiento. Algunos estudios han encontrado una relación entre las donaciones de campaña en Brasil y la rentabilidad de la empresa donante (Bandeira-de-Mello y Marcon, 2005), implicaciones para la preferencia financiera (Claessens et al, 2008) y acceso a contratos gubernamentales (Boas et al, 2011). No obstante, no existe evidencia concluyente que el BNDES está “rescatando financieramente” a empresas, en términos generales está seleccionando empresas con la capacidad y solvencia de pagar sus préstamos, el mismo criterio que utilizaría un banco comercial (Lazzarini, Musacchio, Bandeira-de-Mello, Marcon, 2011:1).

### 3.5 Construcción de la Línea 5 del Metro de Caracas

---

<sup>75</sup> El BNDES presta a una tasa de interés de largo plazo (TJLP) por debajo del mercado dado que el banco recibe transferencias del Tesoro (bonos gubernamentales). Los márgenes de interés netos son netos, de -10% a -5%, lo que significa que la sociedad brasileña paga un subsidio de 5 a 10 centavos por cada dólar que el BNDES presta (Lazzarini, Musacchio, Bandeira-de-Mello, Marcon, 2011: 7).

En el periodo de análisis 2001-2014, las relaciones comerciales entre Brasil y Venezuela cobraron dinamismo a partir de la relación cooperativa de los ex presidentes Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva, que si bien tenían una visión de proyecto de integración distinta, también tenían intereses comunes en materia de comercio exterior e inversión. Principalmente Brasil tenía interés de que sus empresas se internacionalicen y Venezuela contaba con recursos económicos producto de la bonanza petrolera que llegó a alcanzar US\$ 130 el barril, y tenía una fuerte demanda de infraestructura frente al surgimiento de la nueva clase media, por lo cual necesitaba construir viviendas y brindar servicios básicos, principalmente transporte. Así, se otorgaron contratos al empresariado brasileño para la construcción y desarrollo de puentes, ferrocarriles, petroquímicas, proyectos de siderurgia, electricidad, acueductos, agricultura, frigoríficos, astilleros, e inclusive teleféricos. Anteriormente, entre los años 1998<sup>76</sup> y 2006, el BNDES desembolsó en Venezuela US\$ 340 millones, mientras que los desembolsos entre 2007 y 2014 ascendieron a US\$ 1,700 millones. El sector comercial de la embajada de Brasil en Caracas señala que el 2007 es el primer año en que las principales empresas brasileñas invierten en Venezuela (González, 2015: 3).

*“Existe un importante número de empresas brasileñas operando en Venezuela, dedicadas al rubro de la construcción civil, responsables de las obras de gran impacto en la infraestructura del país, como carreteras, hidroeléctricas, líneas de metro y obras de irrigación” (Itamaraty.gov.br, 2016)*

---

<sup>76</sup> Las primeras obras de Odebrecht en Venezuela fueron la construcción del shopping center de Zulia y la Línea 4 del Metro de Caracas, para lo cual el BNDES ofreció una línea de crédito de US\$ 100 millones.

La profundización de las relaciones bilaterales a través del uso de la diplomacia presidencial ha servido para que a junio del 2015, empresas brasileñas tengan contratos públicos en Venezuela por US\$ 23,000 millones. Esta nueva relación entre el estado y el empresariado se pone de manifiesto en un documento de Itamaraty donde *“las empresas reconocen que, para este tipo de inversiones, ha sido clave el buen momento en el que está la política bilateral, impulsada por la estrecha relación entre los presidentes”* (Embaixada do Brasil em Caracas, 2008). Así como pone de manifiesto las implicancias comerciales de los acuerdos suscritos entre Chávez y Lula da Silva entre el 2003 y 2010.

La empresa brasileña de construcción e ingeniería Odebrecht ha capitalizado la cercanía de las relaciones bilaterales, se ha consolidado como una “megacontratista” del gobierno venezolano, y al 2015 tenía la concesión de proyectos estimados en US\$ 12,000 millones y la construcción de 70 km de transporte público, incluido el proyecto de construcción más ambicioso que le ha sido concesionado, la Línea 5 del Metro de Caracas, obra que no pasó por un proceso de licitación, se encuentra retrasada y recién se empezó a construir en el 2007, y según Haiman El Troudi, ex presidente del Metro de Caracas y ex ministro de Transporte Terrestre y Obras Públicas de Venezuela, se espera que la construcción culmine en el 2018.

*“No caso da Linha 5 do metrô de Caracas, que não teve licitação graças às relações bilaterais, o orçamento ficou três vezes mais alto do que o previsto e o projeto deve ser lançado com seis anos atrasado” (BRIO, 2015: 1).*

Los antecedentes de Odebrecht en Venezuela se remontan a 1999 cuando la empresa ganó la licitación para la construcción de la Línea 4 del Metro de Caracas inaugurado en el 2006. Euzenando Azevedo, representante de Odebrecht en Venezuela, manifestó que “el BNDES había ofrecido una línea de crédito en condiciones inmejorables” (González, 2015: 9).

Al 2016 Odebrecht tenía proyectos retrasados por US\$ 3,000 millones en Venezuela en los sectores de transporte terrestre y obras públicas, agricultura y tierras, y energía eléctrica. Se encontraba ejecutando los proyectos de la Línea 5 del Metro de Caracas, el Sistema de Transporte Masivo Caracas-Guarenas-Guatire, el Cabletren Bolivariano, el Metro Cable Mariche, el Sistema Vial III Puente sobre el río Orinoco, el Puente Nigale, Segundo Puente sobre el Lago de Maracaibo, el Proyecto Aeropuerto Internacional de Maiquetía “Simón Bolívar”, la Central Hidroeléctrica Tocoma y el Proyecto Agrario Integral Socialista José Inácio de Abreu e Lima en Anzoátegui (elconomista.com.mx, 2016).

Sin embargo una investigación periodística del grupo BRIO señala que las obras que se financiaron con dinero del BNDES han resultado “más caras, retrasadas y bajo sospecha de corrupción” (BRIO, 2015a: 1). El Metro de Caracas es una entidad estatal que en los dos últimos gobiernos (1999-2015) ha construido 8 estaciones y 11.5 km de red subterránea en comparación a las 39 estaciones y 42.5 km que recibieron de gestiones anteriores (1973-1998). La última línea de construcción, la Línea 5 tiene 10 estaciones y 14.6 km, y surgió ante la demanda de transporte público frente al crecimiento demográfico de Caracas, sin embargo

el inicio del primer trecho de construcción (5 estaciones y 7.5 km) se pospuso en 2 ocasiones y recién inició su construcción en marzo del 2007 por lo que su inauguración se realizará con 6 años de retraso (BRIO, 2015a: )

El presupuesto de la Línea 5 del Metro de Caracas ha incrementado considerablemente desde que José David Cabello, ex ministro de infraestructura confirmó la obra por US\$ 647 millones en el 2007, posteriormente Víctor Hugo Matute, ex presidente del metro de Caracas, afirmó que esta cifra subió a US\$ 1.1 miles de millones en el 2010, y en el 2012 se agregó un segundo tramo de 7.1 km llegando a 14.6 km en total, y el nuevo presupuesto ascendió a US\$ 3.99 mil millones, un promedio de US\$ 273 millones por km; más costoso en comparación a la Línea 4 del Metro de Río de Janeiro (16 km) estimada en US\$ 3 mil millones y US\$ 187,5 millones por km. Una de las fuentes de financiamiento de la Línea 5 del metro de Caracas es el banco de fomento detrás de algunos de los proyectos de infraestructura más grandes de América Latina. El BNDES es una de las agencias estatales brasileñas que está financiando el proyecto a través de su *“programa de créditos para la exportación de bienes y servicios ha servido de plataforma para la internacionalización de firmas brasileñas en América Latina, especialmente en el área de infraestructura”* (González, 2015: 1).

Cabe mencionar que el BNDES solo está financiando US\$ 219.3 millones<sup>77</sup> de acuerdo a la “Ley Especial de Endeudamiento Anual” aprobada por la

---

<sup>77</sup> Existe diferencia en los datos que reportó el BNDES. El 02 de junio informó en su sitio web que el financiamiento de la Línea 5 fue de \$ 368,9 millones, pero al día siguiente actualizó esta información a US \$ 219,3 millones, coincidiendo con la cifra oficial venezolana.

Asamblea Nacional de Venezuela, lo que representa menos del 6% de la suma final del presupuesto, no obstante *“aportes como esos se han convertido en un elemento esencial dentro de las relaciones de poder y negocios que tejieron Chávez y Lula da Silva entre 2003 y 2010”* (González, 2015: 2). Asimismo, al 2015 el BNDES ya había desembolsado el 93% del monto comprometido (US\$ 219.3 millones) mientras que la construcción física de la obra todavía no ha culminado (BRIO, 2015a: 8)

Máximo Sánchez, consejero del partido opositor “Primero Justicia”, solicitó una investigación sobre los avances de la Línea 5 en enero del 2012, los resultados mostraron que mientras ya se había ejecutado el 48.5% del presupuesto para el primer tramo de 7.5 km solo se había avanzado la construcción física en 28.7% (BRIO, 2015a: 16). El 11 de marzo del 2012, Chávez solicitó un nuevo préstamo de US\$ 1.3 miles de millones al BNDES para finalizar la obra (2015a:22).

A partir de la caída de los precios del petróleo, el *commoditie* que genera la mayor parte de la renta fiscal, el avance de los proyectos de infraestructura se vió comprometido. Ante la paralización de las obras y el despido de trabajadores, Odebrecht emitió el siguiente comunicado que fue interpretado como un mensaje de cobranza al gobierno : *“O ritmo de construção vai se adaptar à disponibilidade de recursos, mas nunca a paralisaremos”* (BRIO, 2015a: 18).

La firma del convenio para la construcción de los Metros de Caracas y los Teques se realizó en la Cumbre de Salvador de Bahía en el 2009 entre Chávez y Lula da Silva con el objetivo de otorgar préstamos para el desarrollo de una cartera de proyectos de infraestructura. Entre 2009 y 2011, el BNDES financió 5 proyectos en Venezuela (4 en transporte), por una suma de US\$ 2,629 miles de millones, de los cuales el banco ya había desembolsado el 65% al 2014 según la Asamblea Nacional Venezolana (2015a:21).

*“As empresas reconhecem que, para a realização desses investimentos, tem sido fundamental o bom momento que se atravessa no plano político bilateral, impulsionado pela estreita relação entre os Presidentes” (Rafael Vida, Embaixada do Brasil em Caracas, 23 de dezembro de 2008)*

En el 2007 la obra de los Teques estaba valorada en US\$ 1.28 mil millones, su presupuesto al 2015 ascendió a US\$ 3.6 mil millones, de los cuales el BNDES acordó financiar US\$ 527.8 millones. Una auditoría de la corte federal de Brasil señaló que existía el riesgo de que el banco reduzca el préstamo de no contar con las garantías necesarias por parte del gobierno (cumplimiento de norma interna o ley) y las inconsistencias entre el desembolso de US\$ 200 millones del BNDES y el avance físico de la obra (BRIO, 2015a: 20).

Por parte brasileña, la agencia encargada de aprobar los préstamos fue el Comité de Financiamiento y garantía a las exportaciones (COFIG) donde no se discutió el financiamiento para la Línea 5 del Metro de Caracas, y posteriormente el agregado de negocios de la Embajada de Brasil sostuvo que *“los financiamientos para los metros de Caracas y Los Teques hicieron rebasar el*

*límite de instituciones venezolanas para avalar otros préstamos” por lo que se tuvo que llevar a cabo una ley de reforma del Banco Nacional de Desarrollo Social de Venezuela (BANDES) en abril del 2010 que permitía aumentar los desembolsos del BNDES y otorgar avales por encima del 10% de sus activos líquidos, considerando las garantías apropiadas que requieren la concesión de préstamos (González, 2015: 5).*

Este hecho es una muestra de la importancia de esta herramienta de política exterior brasileña que ha llevado incluso a modificar leyes venezolanas para atraer inversión y ampliar el acceso a créditos del BNDES, llegando a tener 10% de participación en algunos proyectos. Lo siguiente pone de manifiesto la importancia de los intereses empresariales en la construcción de la agenda bilateral.

*“Para aumentar a participação do BNDES, o governo venezuelano negociou a mudança na lei local e o Brasil recomendou aprovar empréstimos sem garantías” (BRIO, 2015a: 1).*

La construcción de la Línea 5 del metro de Caracas también se ha usado con fines políticos, se inició su construcción dos semanas antes de que Chávez postule a la reelección, contando con la presencia de Antonio Daia, representante de Odebrecht en Venezuela y funcionarios del Ministerio de Infraestructura y del Metro de Caracas. Por otro lado, cabe considerar que Chávez ha estatizado muchas empresas venezolanas y extranjeras del sector construcción y transporte pero ninguna de ellas brasileña; cuando cayó el precio del petróleo y Venezuela

no tenía suficientes divisas se retrasaron los pagos pero nunca se paralizaron las obras de construcción (BRIO: 2015a:12)

Asimismo dentro del empresariado brasileño, Emilio Odebrecht ha tenido un rol de acompañamiento de actores estatales como Chávez, Lula da Silva y Francisco Garcés para abordar la agenda inversión en el sector infraestructura. En esta línea, se creó la figura de un fondo conjunto entre PDVSA y Braskem (filial petroquímica de Odebrecht) bajo la suscripción de un convenio de crédito vinculante donde Brasil ejecutaría proyectos en vivienda e infraestructura y Venezuela pagaría con exportaciones de petróleo, nafta y coque (González, 2015: 7-8).

Un aspecto importante de cooperación económica es que se empiezan a manifestar tres problemas dentro de las inversiones brasileñas en Venezuela: en primer lugar desfases entre la ejecución física y la ejecución financiera de los proyectos. El ejemplo más resaltante es la Línea 5 del Metro de Caracas, donde la Fiscalía Venezolana determinó que al 2012 se había ejecutado el 48.55% de su presupuesto pero solo se había avanzado la construcción del proyecto en un 28.7% (González, 2015: 5). En segundo lugar, hay una escasez de recursos y divisas para importar insumos básicos como cemento, y en tercer lugar, Venezuela sufre una crisis energética que no se ve aliviada por sus reservas de petróleo dado que cuenta con una matriz hidroeléctrica. Finalmente, cabe mencionar que se ha producido una concentración de mercado en la asignación de proyectos de infraestructura a Odebrecht; la dependencia de un mismo

proveedor y el modelo de gestión también están contribuyendo al retraso de las obras (eleconomista.com.mx, 2016: 5). A diferencia de la Línea 1 del metro donde compitieron varias empresas entre sí para terminar las obras con rapidez (BRIO, 2015a: 30).

### **3.6 Intereses Económicos y Políticos de la Internacionalización de Empresas Brasileñas en Perú y Venezuela**

La aceptación de Brasil como “líder natural” de la región no solo depende del reconocimiento de su poder nacional (económico, demográfico, geográfico y militar), sino de la liberación de ambiciones hegemónicas y la inclusión de los objetivos de países vecinos para construir el nuevo tablero geopolítico de la región. Aquí entra en línea el nuevo mapa geopolítico sudamericano, donde existen dos visiones de integración de izquierda latinoamericana, la de Hugo Chávez (militar, populista, confrontacional e ideológica), que utiliza la “diplomacia del petróleo”, tiene un discurso de ruptura con Estados Unidos y construye relaciones con aliados dentro de la región (ALBA) y fuera de la región, Rusia, Irán y China (González Urrutia, 2011:135).

Mientras que Lula da Silva sostiene una política multidimensional y reformista, que evita la confrontación y busca la eficiencia, rechazando sistemáticamente cualquier proyecto personalista. Itamaraty tuvo la pericia de poder desmarcarse de las iniciativas venezolanas sin confrontar a Chávez

directamente. En esta línea, Marco Aurelio García, asesor de Lula da Silva en materia de asuntos internacionales, mostró una abierta simpatía por Venezuela y Chávez “se engaña quien piensa que Chávez y el “chavismo” son un fenómeno transitorio. Son fenómenos profundos en la sociedad venezolana” (2011: 128).

Sin embargo, existen discrepancias en ideología y pragmatismo entre Lula y Chávez, mientras Lula buscaba desarrollar un proyecto geopolítico que pasaba por utilizar varias plataformas regionales y emergentes (BRICS, IBSA), Chávez estaba concentrado en llevar a cabo su visión del “Socialismo del siglo XX” bajo un marco de cooperación bolivariano.

Brasil históricamente no se ha fijado en Latinoamérica y menos en Sudamérica. Esta trayectoria cambia con la iniciativa del IIRSA de Fernando Henrique Cardoso en el 2000, posteriormente Lula asume el liderazgo político de Sudamérica con aliados de la izquierda entre 2010 y 2012. En el caso de Perú, Brasil miraba a este país como “plataforma económica y de inversiones” dada su posición ventajosa para negociar acuerdos con mayor facilidad (impuestos más bajos, libre cambio de moneda, libertad para exportar con China, a EE.UU, APEC, Alianza del Pacífico), y su ubicación geopolítica privilegiada en el Pacífico.<sup>78</sup>

### *Alianza Estratégica Perú-Brasil*

Brasil empezó a mirar a Perú después de la Alianza Estratégica como un mercado más interesante, llegaron empresas como Natura, Ambev, Vale Rio

---

<sup>78</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

Doce, Votarantim, Gerdau que compró Siderperú, Petrobras que ya tenía algunos años en Perú, así como empresas constructoras y de logística, empresas de otros sectores como Salog (salud y logística) y Tigre (tubos y conexiones). Asimismo “nuevas empresas están pensando invertir en una fábrica en Perú por lo complicado de la situación en Brasil”. Definitivamente un proceso de internacionalización más fuerte se inicia con Lula, y luego pierde alcance con Dilma Rousseff, “más reacia al proceso de internacionalización de Brasil y teniendo como consigna fortalecer el MERCOSUR, pero los gobiernos de Argentina y Venezuela estaban muy debilitados, y al final este propósito no se pudo lograr”.<sup>79</sup>

La Alianza Estratégica en su concepción era un proyecto ambicioso que contemplaba un componente de seguridad energética y ambiental, y este proyecto quedó relegado a una relación netamente económica. En el tema energético habían muchas empresas interesadas, pero la lectura fue que ambos países habían firmado un acuerdo que resultaba más provechoso para Brasil y reafirmaba una relación asimétrica extractivista de la energía. Mientras que la visión desde CAPEBRAS es tratar a la energía es un *commodity* más, y dado que Perú tiene excedentes de energía (solo utiliza el 3% de sus cuencas) y no puede venderla, la lógica debería ser desarrollar un proyecto energético y si Perú decide vender, este es un negocio aparte.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Idem.

En un inicio la Alianza Estratégica es un proyecto grande que tiene componentes político, económico, ambiental y energético, “pero el que se ha sostenido en el tiempo es el componente económico con la internacionalización de empresas que es una herramienta que camina por si sola” y por la cual el empresariado es en gran parte responsable. Podría considerarse un proyecto político en la medida que fue una iniciativa del estado, Lula da Silva buscó tener una mejor relación con los países vecinos, esta política amical se manifestó en programas creados por Itamaraty, como el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI), que busca que los países de la región puedan sustituir las importaciones brasileñas de otras regiones.<sup>81</sup>

Itamaraty realizaba misiones comerciales donde participaban diversas agencias estatales: MDIC (MINCETUR), Ambisa (SENASA), Receita Federal (SUNAT), y ofrecían foros sobre cómo exportar a Brasil, costeados por el gobierno brasileño en toda Sudamérica. En Perú realizaron foros en Lima, Arequipa, Puno, Chiclayo y Cusco. Asimismo se realizó un estudio sobre los productos de cada país de Sudamérica que tuvieran mayor prioridad para ingresar al mercado brasileño, en el caso peruano se facilitó la entrada de la aceituna, cebolla y espárragos. Brasil realizó y aceleró los estudios sanitarios<sup>82</sup>. Todas estas medidas permiten concluir que sí existió un proyecto político de construir una “parcería”,

---

<sup>81</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>82</sup> Entrevista a Edison Albán Solís, Especialista del Departamento de Mercosur y Chile, Dirección de Promoción Comercial (DPE), Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

especialmente entre Perú, Colombia y Chile por un tema comercial, y Venezuela más por un tema político porque comercialmente Venezuela está “muerto”.<sup>83</sup>

Michel Temer, el nuevo presidente de Brasil, “está buscando la apertura de Brasil, que cuente con más acuerdos bilaterales”, el primero que ha firmado es el [Acuerdo de Profundización Económico Comercial entre la República del Perú y la República Federativa del Brasil \(abril 2016\)](#) basado en el ACE 58 (2003). El marco de este acuerdo es amplio y comprende capítulos novedosos como inversiones y contrataciones con el estado, aunque todavía falta la ratificación de ambos Congresos. Asimismo, Brasil también tiene interés en la Alianza del Pacífico y ha mostrado interés en incorporarse como miembro observador.<sup>84</sup>

La estrategia de internacionalización de empresas no es necesariamente una política exclusiva del Partido de Trabajadores, sino es una estrategia de estado, que asume mayor protagonismo mediante la firma de tratados bilaterales y los mecanismos de ayuda direccionados de APEX, que elevó su perfil al pasar de depender del Ministerio de Comercio Exterior a Itamaraty. En el discurso de toma de mando de José Serra, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, resalta la apertura de Brasil a los mercados exteriores. Asimismo existe una diferencia en la importancia que le otorgó el PT a Sudamérica y la internacionalización de empresas bajo los gobiernos de Lula y Rousseff, durante la última presidencia no

---

<sup>83</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>84</sup> Idem.

existía una disposición a asumir los costos de “liderazgo regional”, en el ámbito interno pesaban los problemas de crecimiento, desempleo e inflación.<sup>85</sup>

Previamente a asumir la Cancillería Brasileña, José Serra manifestaba una postura en contra de la firma de tratados de protección de inversiones, y le asignaba mayor importancia a Europa y Estados Unidos en comparación al ámbito regional de Sudamérica y MERCOSUR. Cuando asume el mando de Itamaraty este discurso cambia y habla de fortalecer el MERCOSUR. Entonces no se podría mencionar que la internacionalización de empresas es una política del PT, “Lula tenía una agenda particular, un liderazgo en Latinoamérica, carisma y una visión más amplia de la que tuvo Rousseff, más conservadora e introspectiva, quien solo mantenía muy buenas relaciones con Kirshner, y en general no le interesó Sudamérica”. Este cambio en la relación bilateral se manifiesta en el número de visitas presidenciales, “a diferencia de Lula da Silva, Dilma Rousseff solo vino una vez a Perú en el 2013, para celebrar los 10 años de la firma de la Alianza Estratégica”.<sup>86</sup>

Cuando se firmo la Alianza Estratégica en el 2003, el contexto era muy distinto al posterior ciclo de *commodities*, por lo que el foco de la alianza fue buscar la industrialización e integración de cadenas productivas de ambos países; con el boom los países se vuelven a primarizar, y “cuando eres un productor primario, vale lo que ya existe, vas a los granos, los minerales”. Desde Brasil hay críticas a la “desindustrialización del país”, desde Perú también se critica que

---

<sup>85</sup> Entrevista a Javier Martínez, Jefe Comercial de CAPEBRAS.

<sup>86</sup> Idem.

“Perú no logra aumentar la participación de los sectores no tradicionales en su cuota exportadora, no logra diversificarse”. Parcialmente, la canasta exportadora es reflejo del ciclo de *commodities*, que complicó un mayor avance de la Alianza Estratégica, no obstante hubieron avances en cuanto a interconectividad y la construcción de la Interoceánica. Ahora que ha terminado el ciclo de *commodities* se espera que los países vuelvan a pensar en estrategias conjuntas a nivel Sudamericano<sup>87</sup>.

La Alianza Estratégica se “estanca” en materia de seguridad amazónica e integración energética. En cuanto al segundo componente, se firmó el acuerdo de integración energética en Manaus (junio 2010), pero no se avanzó tanto en el cumplimiento de los compromisos establecidos. Es más, el proyecto energético enfrentó el rechazo de la opinión pública, fue visto como únicamente benéfico para Brasil donde Perú iba a vender casi gratuitamente su energía. Esta lectura se sitúa en el contexto histórico de Latinoamérica, donde todavía existe la visión imperialista de Brasil como un vecino grande que va a “tomar la riqueza” de muchos grupos indígenas<sup>88</sup>.

*“Faltó mayor diálogo con la sociedad sobre los beneficios, las dos partes no subieron vender bien la idea, hubieron grupos de presión como los grupos ambientales, indígenas y narcotraficantes que tuvieron influencia en dinamitar la idea de la construcción de la hidroeléctrica”* (Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú, 2016).

---

<sup>87</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos, y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>88</sup> Idem

El componente que menos se avanzó de la Alianza Estratégica fue el tema de seguridad amazónica (SIVAM/SIPAM), Brasil tiene una mirada interesante de seguridad que no solo implica fuerzas policiales y control de frontera, sino protección ambiental para la detección de incendios forestales. Alex Guimarães, quien personalmente asesoró al presidente García en esta materia menciona que se avanzó poco en esta agenda, mayormente por culpa de Perú dado que la compra de radares es una inversión costosa, y no tuvo la impresión de que este fuese un tema prioritario para Perú en los cinco años que le dio acompañamiento<sup>89</sup>. (Esto puede implicar qué otros temas eran prioritarios para Perú, como el capítulo económico).

### **Disyuntiva de Política Exterior**

Brasil ha firmado trece tratados bilaterales de inversiones (BIT's) pero no ha ratificado ninguno, esta es una herramienta solicitada activamente por las empresas brasileñas en el exterior. Sin embargo, presenta dos grupos de actores con intereses contrapuestos, por un lado los grupos empresariales y cámaras sindicales, y por otro lado los grupos industriales.

*“Conciliar estas dos interpretaciones para el estado brasileño es difícil, estos grupos empresariales en el exterior son importantes pero no son los únicos, no es tan sencillo, los intereses políticos en la sociedad de Brasil son múltiples y no veo que las empresas brasileñas que invierten en el exterior sean los agentes que influyeran todo el interés político o la posición comercial y de inversión de Brasil” (Sérgio de Toledo Barros, Embajada de Brasil en Perú, 2016).*

---

<sup>89</sup> Idem

La política de internacionalización de empresas conlleva intereses económicos e intereses políticos. Empresas brasileñas han estado envueltas en casos controversiales en Ecuador, Paraguay y Bolivia, y en estos casos la política exterior del PT ha priorizado intereses políticos sobre intereses económicos. La política de internacionalización de empresas impulsada por el PT pone de manifiesto que el partido ha buscado tener mayor coherencia ideológica en el ámbito de política exterior frente a concesiones que ha tenido que otorgar en la agenda doméstica.

*“El interés económico y el interés político van de la mano, pero cuando hay un caso específico como el de Bolivia con el caso del gas y Petrobras, la relación política de los dos países se ha puesto arriba del interés de la empresa, por eso es que Brasil ha firmado tratados con estos países específicamente, todos estos son países muy próximos y están en el área de actuación más cercana de Brasil, que son los países latinoamericanos, los países africanos de lengua portuguesa, entonces sí hay un interés político en acercarse a estos países como mercados, cuando se firma un tratado se busca que la solución de controversias sea estatal entre los dos países, entonces se piensa más en el interés político más que el económico” (Alex Guimarães, Embajada de Brasil en Perú, 2016).*

Cuando iniciaron los problemas en la hidroeléctrica de San Francisco (Ecuador), “la guerra del gas” en Bolivia, los actores brasileños empezaron a percibir que habían riesgos de la inversión extranjera. Mientras que en primera instancia se buscó el diálogo y trato cordial, posteriormente estos agentes se dieron cuenta que era necesario tener una fuerza institucional para que los problemas presentados tengan un canal apropiado de resolución de conflictos o

controversias, es en este momento en que Brasil empieza a firmar acuerdos comerciales, entre ellos el de Perú<sup>90</sup>.

Sin embargo rechazaban el formato de los BIT's, por lo que tuvieron que crear un formato más adecuado que no fuese el modelo que Europa o Estados Unidos desarrolló dado que “ellos estaban en otro momento económico”, que respondía a relaciones menos simétricas entre un país desarrollado y un país menos desarrollado. Aunque, se podría decir que las relaciones de Brasil con sus vecinos también son asimétricas, no por el nivel de desarrollo sino por el tamaño del mercado<sup>91</sup>.

El Partido de los Trabajadores tiene como principio que “un país fuerte tiene empresas fuertes”, con mayor énfasis que gobiernos anteriores, sin embargo se debe analizar esta internacionalización de empresas brasileñas en un contexto mundial donde las “economías centrales o desarrolladas” estaban invirtiendo menos en el exterior mientras que las “grandes economías en desarrollo” reafirmaron su posición de emisor de IED, por lo tanto “las empresas de la India, Rusia, Brasil, China y México se internacionalizaron con mayor fuerza en este periodo porque había una coyuntura favorable, por lo tanto existe un componente ideológico pero también hay un momento favorable”.<sup>92</sup>

La política exterior de Brasil es compleja de evaluar en la medida que participan numerosos en el proceso de formulación, no es una política manejada

---

<sup>90</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial.

<sup>91</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial.

<sup>92</sup> Idem

exclusivamente por el ejecutivo central (Partido de Trabajadores), sino que actúan otros actores como la FIESP o Itamaraty, que aporta más en la formulación de política exterior en comparación otros países de la región donde las Cancillerías son más “ejecutoras de una directriz”. Itamaraty tiene una tradición desde los años 50 de tener una política exterior independiente. En consecuencia, *“la política exterior fue lo que le permitió al PT tener una mirada más de izquierda cuando internamente estaba continuando el modelo del gobierno anterior, medidas liberales del gobierno de Cardoso”*.<sup>93</sup>

### **Intereses económicos vs intereses políticos**

En un primer plano, la caracterización de la IED, las opiniones de los operadores de política exterior y la resolución de controversias de inversiones brasileñas indicaría que la internacionalización de empresas responde a intereses económicos en Perú y a intereses políticos en Venezuela. Sin embargo, si bien hay una tradición ideológica de que la política exterior es una política pública para el desarrollo, las empresas responden pragmáticamente a una rentabilidad económica mínima. Este es el caso de las empresas brasileñas que invirtieron en Venezuela en los últimos 3 o 4 años bajo un escenario difícil, por lo que decidieron trabajar con un margen de ganancia elevado por el riesgo país, por ejemplo si este es 1% en el caso de Estados Unidos sería 30% en el caso de Venezuela,

---

<sup>93</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos, y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

considerando que en los rubros de inversión trabajan con concesiones del estado y este puede incumplir los pagos como en el caso del Metro de Caracas.

El escenario se torna más complejo cuando son empresas públicas controladas por el estado que actúan en el exterior como Petrobras o Electrobras. A pesar que el estado tiene el control existe un “grado de libertad” del accionar de la empresa. Las decisiones de mayor impacto siempre son polémicas y existen actores con distintos intereses, como la prensa y los accionistas minoritarios que ejercen cierto grado de control sobre la empresa (accountability). En consecuencia, *“se podría pensar que en un gobierno del PT que tiene un discurso de desarrollo, el gobierno va a tener mayor influencia política sobre los rubros que la empresa va a priorizar, pero es difícil de definir”*<sup>94</sup>.

Finalmente, muchas de las inversiones brasileñas en Venezuela no lograron concretarse, por ejemplo la refinería en el nordeste de Brasil que recibiría crudo pesado del Orinoco. Esta fue una negociación que tomó muchos años, y finalmente PDVSA decidió no invertir. Por un lado, la posibilidad de que este fuese un acuerdo entre Lula da Silva y Chávez para consolidar una alianza geopolítica, pero por otro lado está el interés económico que PDVSA tiene la mayor cantidad de reservas probadas de petróleo del mundo, está cerca al nordeste de Brasil, es una región que necesita desarrollarse y existía una oportunidad comercial. Por lo que no se puede concluir que esta haya sido una decisión política sin fundamento

---

<sup>94</sup>Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos, y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

económico. No obstante, en el 2004 no era previsible el rumbo que iba a tomar PDVSA, que al 2015 no tiene capacidad de inversión<sup>95</sup>.

La inversión brasileña en Venezuela está concentrada en los mismos sectores económicos que en Perú (construcción y manufacturas), siendo el proyecto más importante la construcción de las líneas 3,4,5 del metro de Caracas. A diferencia de la canasta exportadora donde el 83% de las exportaciones de Venezuela a Brasil son crudo y derivados. En Perú y Venezuela la inversión brasileña no ha seguido la dinámica de la inversión-exportación, como en el caso de Fibroi Alimentos en Argentina donde las empresas invierten para luego vender los productos a nivel doméstico, exportar a Brasil y a la región. La determinación de los sectores y países destino de la IED no solo es un decisión económica sino que también política, desde el inicio de la internacionalización de empresas brasileñas, una de las preocupaciones centrales fue desarrollar infraestructura compartida con los otros países de la región, para fomentar las exportaciones pero también fortalecer la integración de cadenas productivas. En el caso Argentina ya existían estos enlaces logísticos mientras que en Perú estos son tenues, y el desarrollo de estos “ejes” ha sido una prioridad desde el primer gobierno de Lula, que partía del supuesto que tras desarrollo de estos ejes los componentes restantes de la integración seguirían. Esto explica parcialmente la predominancia

---

<sup>95</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos, y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

de empresas de construcción civil, minería y petróleo, entre las empresas brasileñas más internacionalizadas en Sudamérica<sup>96</sup>.

El desarrollo de los ejes logísticos contempló todas las posibilidades desde producir en un país Sudamericano para su consumo interno hasta producir para otros mercados fuera de la región, por ejemplo la negociación actual entre Perú, Brasil y China para construir una ferrovía que ayude a la producción brasileña de granos a llegar al Pacífico con destino final los mercados asiáticos. Sin embargo, esta logística es complicada y costosa, en Sudamérica *“cuesta casi lo mismo llevar a un producto de Brasil a Perú que llevarlo a China, que es ocho veces la distancia, porque hay un mayor flujo comercial entre Brasil y China”*<sup>97</sup>.

Argentina es un mercado más grande, con mayor población, un ingreso per cápita y consumo más alto, existe una “frontera viva” con el sur de Brasil, donde transita más gente desde hace décadas, es decir la relación es mucho más antigua y consolidada. El proyecto de MERCOSUR en los 80 permitió que se iniciara la desgravación mucho antes, y las inversiones brasileñas “siguieron el camino hacia el sur” para Argentina, Paraguay y Uruguay, donde se establecieron reglamentos y leyes claras para garantizar la inversión del empresariado y luego reexportar a Brasil.

*“Los capitales brasileños con gente brasileña que va e invierte en el sector agrícola de Paraguay y Bolivia es común, algo que con Perú no pasa por la naturaleza de la frontera, con Bolivia también hay frontera de selva, pero ya existen otros corredores logísticos, lo mismo pasa con Paraguay. La frontera con*

---

<sup>96</sup> Entrevista a Sérgio de Toledo Barros, Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos, y Alex Guimarães, Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

<sup>97</sup> Idem

*Venezuela es un poco más viva, una selva más fácil de dominar y penetrar, pero es una región muy remota del territorio brasileño, el estado de Roraima, que tiene frontera con Venezuela pero muy poca densidad poblacional” (Sérgio de Toledo, Embajada de Brasil en Perú, 2016).*

Una de las explicaciones de los conflictos sociales producto de la internacionalización de empresas brasileñas en Sudamérica radica en que los sectores que se internacionalizaron fueron de extractivismo, minería, petróleo y construcción. Estas empresas realizan obras pero no continúan generando empleos locales como las empresas de consumo masivo. Estados Unidos posee algunas de las principales multinacionales en este rubro (Unilever, Johnson & Johnson, Procter & Gamble). Empresas de este rubro existen en Brasil y dominan el mercado doméstico, pero no han logrado internacionalizarse, lo cual sería importante para crear una identidad positiva de las empresas internacionalizadas en el país receptor, más allá de empresas de minería y construcción, un rubro que se presenta en mayor medida problemas de retraso de obras y corrupción (Carlos da Fonseca, Tesis de la Academia Diplomática de Brasil, Instituto Rio Branco).

## Conclusiones

1. Brasil es un país con un vasto portafolio de fuerzas básicas o dotación de recursos que pueden ser transformados en capacidades e instrumentos mediante iniciativas del gobierno en política exterior. Este uso del poder o influencia acorde a Klaus Knorr tiene como componentes del poder nacional a el poder económico o grado de internacionalización de un país para alterar el balance de poder en Sudamérica y la esfera de influencia de Brasil en otras plataformas regionales (IBSA, BRICS, África). A pesar de ser un país con una alta dotación de recursos, Brasil manifiesta heterogeneidad y asimetría en los atributos de poder relativos en la estructura del sistema internacional, por lo que desde su política exterior existe la necesidad de crear paradigmas partiendo de relaciones asimétricas norte-sur o centro-periferia para determinar las modalidades de inserción económica y política internacional de un país emergente en el sistema internacional. La internacionalización de empresas es un fenómeno propio del paradigma logístico (2003) que busca la autonomía en la toma de decisiones pero adecuada a un mundo interdependiente globalizado.
2. Este fenómeno se manifiesta en la búsqueda de protección para las inversiones brasileñas, mientras que el empresariado solicitó protección al gobierno mediante la firma de tratados bilaterales de inversiones (BIT's) luego de controversias y estatización de empresas brasileñas en Ecuador, Paraguay y Bolivia, la visión brasileña ha sido crear sus propios paradigmas e instrumentos de política exterior que capturen una relación menos asimétrica entre país desarrollado y país en

desarrollo, y estén en línea con sus principios de política exterior de autonomía, tratamiento de igualdad y política de buena vecindad. Para lo cual, las entidades formales encargadas de la política comercial (MDIC e Itamaraty) crearon una fuerza institucional que sirviera como canal apropiado para la resolución de conflictos, la inclusión de un capítulo sobre el tratamiento de las inversiones en los acuerdos comerciales.

3. La internacionalización de empresas brasileñas responde a factores externos característicos de países emergentes que cubren las posiciones de inversión de países desarrollados que empiezan a retirar capital de la economía mundial y a factores internos como la intervención estatal en la inversión extranjera directa, una burocracia capaz e independiente y un conjunto de políticas públicas que incentivaron la internacionalización de empresas públicas y privadas. Esta nueva ola de capitalismo de estado es característico de países emergentes que priorizan la inversión extranjera directa como estrategia de política económica a partir del rol del estado en el proceso de internacionalización de empresas, afectando el número de empresas, su tamaño, diversificación sectorial y alcance regional o mundial.
4. Los pilares de la política exterior brasileña radican en los principios de autonomía, universalismo, tratamiento de igualdad y política de buena vecindad. Sin embargo, los fenómenos de redemocratización y globalización han hecho de la política exterior brasileña más plural y permeable a la participación de numerosos actores de la sociedad brasileña y transnacionales. En este sentido, la política de

inversiones en gran medida implicó un traslado de los intereses de empresas brasileñas con apoyo estatal al interés nacional brasileño, y particularmente desde el gobierno del PT existió una visión de construir empresas fuertes, los denominados “Campeones Nacionales” y consolidar la posición brasileña de emisor de inversiones en el exterior con el objetivo de acumular poder económico para el desarrollo nacional de Brasil y consolidarse como potencia regional sudamericana. Finalmente, este traslado del interés empresarial al interés nacional va acorde al pensamiento de las élites brasileñas que abandonaron la idea de nacionalizar la economía por internacionalizar la economía a partir de la década de 1980.

5. La Cancillería brasileña tiene un rol central en la formulación de política exterior, no obstante existe una pluralidad de actores con intereses contrapuestos que participan en el proceso de toma de decisiones en política exterior, lo que deriva en una confrontación de intereses económicos y políticos. La disyuntiva de política exterior brasileña consiste en aplicar el modelo burocrático para el análisis de toma de decisiones de Graham Allison y la teoría de los dos niveles de juego de Putnam para explicar los distintos intereses económicos y políticos de los diversos actores nacionales e internacionales que participan en el proceso de formulación de política exterior. La política de internacionalización de empresas conlleva intereses económicos y políticos, y en la solución de controversias donde estos dos intereses se han enfrentado, el PT ha priorizado la coherencia ideológica en política exterior frente a concesiones otorgadas en política interna.

6. La nueva política exterior brasileña se caracteriza por ser pragmática e ideológica. La internacionalización de empresas no es un instrumento de política exterior exclusivo del Partido de Trabajadores (PT), sino una estrategia de estado que continúa con Michel Temer y José Serra, que enfatizaron la apertura comercial de Brasil y firma de Acuerdos Comerciales. Lo que sí es propio del PT y especialmente bajo el gobierno de Lula da Silva es la fuerza con la que se aplicaron mecanismos formales de internacionalización de empresas como la diplomacia presidencial manifestada en el grado de liderazgo regional y número de visitas diplomáticas, y el uso e institucionalización de agencias estatales.
7. La internacionalización de empresas tiene que ser entendida como una serie de políticas públicas de coherencia inter-temporal que ha buscado sostenibilidad y credibilidad en las reglas económicas y políticas para lograr la inserción internacional de las empresas brasileñas. Esta línea inicia en los '70 durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) donde se cultivó la industria nacional, posteriormente los '90 es un periodo de apertura económica, privatización de empresas y reorganización de la sociedad brasileña que se caracteriza por “forzar” a los empresarios brasileños a adecuar su producción nacional para competir con los productos importados y prohibir el ingreso a Brasil de multinacionales en ciertos sectores estratégicos para el capital nacional, lo que fortaleció y permitió el “catch up” en términos de ventajas competitivas de diversos sectores de la economía brasileña en el largo plazo (servicios, consumo y capital) como los sectores automotriz, alimentos-frigoríficos, celulosa y papel, banca-

finanzas, ingeniería, construcciones y siderurgia que finalmente siguieron un fuerte proceso de internacionalización a partir de la década del 2000.

8. La tercera ola de la internacionalización de empresas se ubica en el cuarto paradigma del estado logístico brasileño, caracterizado por una política exterior realista y pragmática que busca acumular atributos de poder y liderazgo internacional en distintos ámbitos. En el ámbito Sudamericano buscó crear poder económico a través de una política de inversiones que fomentaba la integración productiva, principalmente en infraestructura y energía, para lo cual operaba dentro de un sistema de relaciones asimétricas y un rol protagónico o hegemón que inclusive derivó en cambios a la normativa doméstica para la aprobación de proyectos de inversión con capital brasileño en la construcción de la línea 5 del metro de Caracas.
9. Una de las prioridades de la integración regional ha sido la creación de oportunidades comerciales para empresas brasileñas en la región. Por lo cual no es sorprendente que el componente económico de la Alianza Estratégica Perú-Brasil ha sido el que más ha avanzado debido al empuje del empresariado y la constitución de los Consejos Empresariales. En el caso venezolano también se firmó una Alianza Estratégica en el 2005 que tuvo como eje la integración en infraestructura (Eje Amazonía-Orinoco), sin embargo la consolidación de los intereses económicos ha sido escasa e inclusive el gobierno venezolano tiene grandes deudas con empresas brasileñas, principalmente constructoras, que no pueden liquidar su participación en proyectos conjuntos por falta de compradores.

10. El modelo que ha seguido Brasil para la integración Sudamericana es de hegemonía cooperativa, en parte porque Brasil no tiene el poder militar suficiente, y la tradición de política exterior brasileña se ha forjado sobre lazos de cooperación y no de conflicto. El componente de seguridad amazónica (SIVAM/SIPAM) de la Alianza Estratégica no fue prioritario en la relación bilateral.
11. Cuando se firmó la Alianza Estratégica en el 2003, el contexto económico era distinto, los países buscaban la industrialización e integración de cadenas productivas a nivel interno y extra-regional. Posteriormente, durante el boom de commodities, las economías se vuelven a reprimarizar y exportar aquellos recursos abundantes que ya tenían mercados especializados fuera de la región. Al 2016 que ha terminado este ciclo, se espera que la región pueda replantearse estrategias de desarrollo conjunto.
12. Uno de los mecanismos de internacionalización de empresas brasileñas más exitoso ha sido el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Este banco de fomento fue creado en el contexto de desarrollo de la política ISI y cuenta con una burocracia altamente calificada, autónoma y enraizada que realizó la privatización de empresas en la década del 90 y posteriormente financió e implementó el programa de crecimiento sobre la base de generación de infraestructura en Latinoamérica. Mediante esta institución Brasil logró insertarse en el mercado financiero internacional y apoyar a un selecto grupo de grandes empresas nacionales que buscaban competir en el mercado internacional,

llegando a crear oligopolios en ciertos sectores económicos, principalmente ingeniería y construcción civil.

13. La diplomacia presidencial ha sido uno de los mecanismos formales claves para implementar la política de internacionalización de empresas. Principalmente, el presidente Lula da Silva ha utilizado esta herramienta para aumentar la cobertura mediática de Brasil en visitas oficiales, facilitar el acercamiento de empresas brasileñas y lograr que estas firmen acuerdos, ya sea de contrataciones con el estado, fusiones y adquisiciones de empresas. Cuando el empresariado acompaña al gobierno en visitas oficiales, este tiene un grado de interlocución más alto con el presidente y gremios industriales del país visitante. Mientras los presidentes o cancilleres sostienen negociaciones en una sala, en la siguiente hay una rueda de negocios que solo fue posible por la visita presidencial, lo cual pone de manifiesto el rol del estado como un actor que negocia, acelera, promociona, y gestiona su relación con actores no estatales, en este caso la empresa privada y su papel de liderazgo en la implementación de políticas públicas.

14. Las empresas brasileñas que han sido exitosas en su proceso de internacionalización pueden ser clasificadas en dos categorías: empresas que tienen la capacidad, experiencia, conocimiento, y acceso al capital o bancos de fomento para invertir en el exterior, y aquellas empresas que dependen de agencias estatales o privadas para internacionalizarse como el BNDES, Itamaraty, CAPEBRAS, APEX, FIESP, MDIC, CNI y las Embajadas. Estas últimas son instituciones formales encargadas de institucionalizar el diálogo e incrementar las

relaciones económicas entre Perú y Brasil. CAPEBRAS ha sido una institución formal clave para la formación de relaciones entre actores nacionales y el empresariado brasileño. Particularmente, su unidad objetivo, las regiones, se caracterizan por tener la autonomía de presentar proyectos y captar fondos de inversión en ferias internacionales. Esta muestra de paradiplomacia ha sido clave en la atracción de capitales para la ejecución de obras de inversión pública.

15. El rol del empresariado como mecanismo informal de la internacionalización de empresas se pone de manifiesto mediante las visitas que realizó Jorge Barata Simoes, director de Odebrecht Perú, a Palacio de Gobierno del Perú. Fue recibido en 16 ocasiones entre septiembre de 2006 y julio de 2011, 12 de las cuales estuvo presente el presidente García, y las restantes fueron sostenidas con el secretario Luis Nava Guibert. Este acceso de consulta privilegiado a funcionarios públicos ratifica la desigualdad fundamental en la formulación de políticas públicas. Asimismo, hay que tomar en consideración que las empresas constructoras son grandes contribuyentes de partidos políticos brasileños. En el 2009 el empresariado financió el 68% de las donaciones recibidas por el PT, PSDB, DEM y PMDB.

16. Brasil tenía como interés político que Venezuela no bloqueara el acceso brasileño a recursos energéticos ni ahuyente IED de la región. Existe una diferencia en el tipo de liderazgo regional que buscaron Lula da Silva y Chávez. La visión estructuralista de hegemonía consensual de Lula da Silva probó ser más sostenible que el modelo de ayuda para el desarrollo con claros objetivos

geopolíticos en el Caribe de Hugo Chávez. UNASUR probó ser un mecanismo de integración eficaz debido a su escasa estructura institucional, lo que garantizó autonomía brasileña a los formuladores de política exterior quienes buscaron acuerdos apolíticos o tecnocráticos.

17. El objetivo de integración regional se buscó a partir de crear integración física donde los intereses públicos convergen con los intereses del empresariado que ejecutaron grandes proyectos de construcción en Sudamérica para transformar la estructura y cadenas productivas, aumentar la competitividad e interdependencia regional como instrumento de inserción internacional. Sin embargo, esta política está enmarcada en el sistema hegemónico neoliberal, Lula da Silva no ha buscado reformar el sistema internacional en sí sino realizar reformas puntuales que comprometen sus intereses sectoriales y el IIRSA es una iniciativa de reconfiguración de la economía internacional a partir de los flujos de inversión Sur-Sur.

18. La determinación de los sectores y países destino de la internacionalización de empresas brasileñas es una decisión económica pero también política. La estructura estatal brasileña está diseñada para apoyar a las empresas en su proceso de internacionalización, sin embargo la ejecución de esta política está influenciada por la tradición ideológica de política exterior como una política pública para el desarrollo y por otro lado el pragmatismo de las empresas para responder a una rentabilidad económica mínima que se ve compensada por la tasa de riesgo país en el caso venezolano. El interés político es un facilitador del

flujo de inversiones pero no determina la política de inversión de un país en el exterior. Los intereses de ciertos sectores económicos son más afectados por la voluntad política, por ejemplo las empresas que contratan con el estado se ven más impactadas por las visitas presidenciales dada la relación simbiótica de empresa-estado (*business to government*). Por lo cual, no se puede asegurar que el PT tenga toda la influencia sobre los sectores económicos que las empresas priorizan, inclusive las empresas públicas. Una muestra de esto es la suspensión de la construcción de la refinería Abreu y Lima en el nordeste de Brasil que recibiría y procesaría crudo pesado del Orinoco.

19. Brasil es un país emergente que tradicionalmente ha sido receptor y no emisor de inversión, y que recientemente está diseñando un marco regulatorio para sus inversiones, por lo que ha desarrollado una forma de operar propia de un país emergente cuya internacionalización de empresas está íntimamente ligada a industrias extractivas que presentan mayor incidencia de esquemas de corrupción y conflictos sociales lo que condiciona la creación de una identidad de país positiva en el país receptor. La política de internacionalización de empresas es un proyecto diseñado por fases u olas de internacionalización, y las siguientes fases propias de países desarrollados se dan en sectores de producción con mayor valor agregado, donde las empresas controlan mejor la cadena de distribución del bien final, por ejemplo industrias de consumo masivo. Estas empresas existen en Brasil y cuentan con vasta experiencia nacional, pero todavía no se han internacionalizado.

## Anexos

### Protocolo de consentimiento (Entrevista 1)

**PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO**

La investigación *La Estrategia Económica de Internacionalización de Empresas como Instrumento de Política Exterior Brasileña en Perú y Venezuela, 2001-2014*, realizada por Daniela Cisneros Avila, tiene como finalidad la elaboración de su tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno, llevada a cabo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su objetivo consiste en explicar la internacionalización de empresas en Perú y Venezuela como estrategia de política exterior brasileña en Sudamérica para lograr el objetivo de consolidación regional en el periodo 2001-2014.

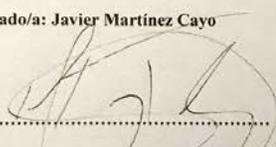
La investigación sigue los lineamientos éticos establecidos en la Norma ética de la investigación, aprobada el 15 de abril de 2015 por el Consejo de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es necesario señalar que la participación es voluntaria y no implica riesgos para la salud o la seguridad del/la entrevistado/a. Asimismo, la información será utilizada en sentido estrictamente académico.

Por consiguiente, el/la entrevistado/a autoriza:

	SÍ AUTORIZA	NO AUTORIZA
La grabación en audio de la entrevista	Si	
El registro fotográfico	Si	
La consignación de su nombre	Si	

Entrevistado/a: Javier Martínez Cayo

Firma: 

**Cámara Binacional de Comercio  
e Integración Perú - Brasil**

Consideraciones adicionales:

.....

.....

.....

.....

Fecha: 02/05/2017

## Protocolo de consentimiento (Entrevista 2)

### PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

La investigación *La Estrategia Económica de Internacionalización de Empresas como Instrumento de Política Exterior Brasileña en Perú y Venezuela, 2001-2014*, realizada por Daniela Cisneros Avila, tiene como finalidad la elaboración de su tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno, llevada a cabo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su objetivo consiste en explicar la internacionalización de empresas en Perú y Venezuela como estrategia de política exterior brasileña en Sudamérica para lograr el objetivo de consolidación regional en el periodo 2001-2014.

La investigación sigue los lineamientos éticos establecidos en la Norma ética de la investigación, aprobada el 15 de abril de 2015 por el Consejo de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es necesario señalar que la participación es voluntaria y no implica riesgos para la salud o la seguridad del/la entrevistado/a. Asimismo, la información será utilizada en sentido estrictamente académico.

Por consiguiente, el/la entrevistado/a autoriza:

	SÍ AUTORIZA	NO AUTORIZA
La grabación en audio de la entrevista	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El registro fotográfico	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La consignación de su nombre	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Entrevistado/a: Sergio de Toledo Barea

Firma: [Firma manuscrita]

Consideraciones adicionales:

.....  
.....  
.....  
.....

Fecha: 31/10/2016

## Protocolo de consentimiento (Entrevista 3)

### PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

La investigación *La Estrategia Económica de Internacionalización de Empresas como Instrumento de Política Exterior Brasileña en Perú y Venezuela, 2001-2014*, realizada por Daniela Cisneros Avila, tiene como finalidad la elaboración de su tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno, llevada a cabo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su objetivo consiste en explicar la internacionalización de empresas en Perú y Venezuela como estrategia de política exterior brasileña en Sudamérica para lograr el objetivo de consolidación regional en el periodo 2001-2014.

La investigación sigue los lineamientos éticos establecidos en la Norma ética de la investigación, aprobada el 15 de abril de 2015 por el Consejo de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es necesario señalar que la participación es voluntaria y no implica riesgos para la salud o la seguridad del/la entrevistado/a. Asimismo, la información será utilizada en sentido estrictamente académico.

Por consiguiente, el/la entrevistado/a autoriza:

	SÍ AUTORIZA	NO AUTORIZA
La grabación en audio de la entrevista	X	
El registro fotográfico	X	
La consignación de su nombre	X	

Entrevistado/a: ALEX GUIMARAES

Firma: 

Consideraciones adicionales:

.....  
.....  
.....  
.....

Fecha:

## Bibliografía

Actis, E. (2012a). *Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil*. Brazilian Journal of International Relations (BJIR).

Actis, E. (2012b). Entre el desarrollo y la solidaridad. La expansión del capital brasileño y sus consecuencias para la política exterior sudamericana de Brasil (2003-2011). *BOLETIM MERIDIANO* 47, 10-15.

Actis, E. (2012c). Brasil frente a los Tratados Bilaterales de Inversiones: Disyuntivas de su Política de Exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños. *Revista NEIBA Cuadernos Argentina-Brasil Año 1, No. 1, Dezembro 2012*.

Adins, S. (2014). El liderazgo brasileño en Sudamérica: una aspiración de corta duración. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. IV, No.2, pp. 53-72.

Alcok, Norman, & Newcombe. (1970). *The perception of national power*. *Journal of Conflict Resolution* 14 (3).

Alem, & Madeira. (2010). *Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras*. Rio de Janeiro: BNDES.

Alem; Cavalcanti. (2005). *O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões*. *Revista do BNDES*.

Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.

Ambassador Jorge Valero, Permanent Representative of the Bolivarian Republic of Venezuela to the Permanent Council. (2005). "Oil, Democracy, and Hemispheric Cooperation", Washington D.C., September 29, 2005.

Barros, P. (2013). "A agenda de pesquisa da missão do IPEA na Venezuela". *Leituras de Economia Política*, Campinas (21): 241-256.

Biato, M. (2009). *La política exterior de Brasil: ¿Integraro despegar?*. *Política Exterior*, Vol. 23, No. 131 (Sep – Oct, 2009), pp. 45-52, 55-58.

BNDES. (2005). *Annual Report*. Rio de Janeiro.

BRIO Watchdog (2015a). *O Progresso Não Chegou, Mas a Estrada Ficou US\$ 1 Bilhão Mais Cara no Peru*. A mão invisível do BNDES na América Latina. Consultado el 23 de septiembre del 2015.

BRIO Watchdog (2015b). *Um Metrô Atrasado e Três Vezes Mais Caro Na Venezuela*. A mão invisível do BNDES na América Latina. Consultado el 23 de septiembre del 2015.

Borges, F. y Peña Aymara, S. (2015). A presença de construtoras brasileiras no Peru nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): aproximações e conflito. Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).

Baer, W. y Villela, A. (1980). *The changing nature of development banking in Brazil*. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 4: 423-440.

Bravi, B. (2011). *La diplomacia presidencial brasileña en la era Lula: una mirada en relación a Argentina*. Boletín Informativo de la Cátedra Brasil; no. 8. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI).

Burges, S. (2007). "Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". *Third World Quarterly*, 28(7): 1343-1358.

Calcagno, D. y Maser, G. (2012). *Paradigmas de Estado en Brasil según Amado Cervo. Una Perspectiva desde el Sur Global*. *Estudios Sociales Contemporáneos* No 7/8, ISSN 1850 – 6747, pp. 161-182.

Cason, J., Power, T. (2009). *Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era*. *International Political Science Review*.

Castañeda, Jorge G. (2006). A Tale of Two Lefts. *Foreign Affairs* May/June 2006 Issue South America Politics & Society.

Cervo, A. (2010). *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, N° 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.

Cervo, A. (2003). *Political Regimes and Brazil's Foreign Policy*. In : Saraiva, J. F. S., *Foreign Policy and Political Regime*, Brasília : IBRI, 2003, p. 341-362.

Chase, Robert; Hill, Emily; Kennedy, Paul. (1997). *The Pivotal States and U.S.*

Strategy, en: Foreign Affairs, No. 75 (1).

Chudnovsky, D. y López, D. (1999). Inversión Extranjera Directa y empresas multinacionales de países en desarrollo. Tendencias y marco conceptual, En Chudnovsky, Kasacoff y López, "Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado", FCE, Bs. As.

Cisneros, D. (2016). *Entrevista No. 1. Entrevista Personal. Javier Martínez Cayo. Jefe de la Oficina Comercial de la Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil.* Lima, 14 de septiembre del 2016.

Cisneros, D. (2016). *Entrevista No. 2. Entrevista Personal. Sérgio de Toledo Barros. Jefe del Sector de Temas Sociales y Económicos de la Embajada de Brasil en Perú.* Lima, 31 de octubre del 2016.

Cisneros, D. (2016). *Entrevista No. 3. Entrevista Personal. Alex Guimarães. Jefe del Sector de Promoción Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.* Lima, 31 de octubre del 2016.

Cisneros, D. (2016). *Entrevista No. 4. Entrevista Personal. Edison Albán Solís. Especialista del Departamento de MERCOSUR y Chile. Dirección de Promoción Comercial, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.* Lima, 09 de noviembre del 2016.

Cline, R. (1975). *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift.* Boulder: Westview Press.

Convoca (2016). *Cuotas y pagos millonarios de la Interoceánica.* Accedido el 10 de octubre del 2016.

Costa, G. (1988). *Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la cuenca amazónica. 1974-1985.* Documento de Trabajo N.o 9. Lima: CEPEI, 1987.

Dalla Costa, A., Gelinski Júnior, E., & Wichinevsky, M. (2014). *Multinationals from Emerging Countries: Internationalization of Brazilian Companies between 1970 and 2013.* Universidade Federal do Paraná (UFPR). Lima: APUNTES.

Devin, G., Toernquist-Chesnier, M. . (2010). *Burst Diplomacy. The Diplomacy of Foreign Policy : Actors and Methods.* Brazilian Political Science Review.

De Santis, Hugh. (2005). *The Dragon and the Tigers. China and Asian*

*Regionalism*, en: *World Policy Journal*, No. 22 (2), pp. 23-36.

Diniz, E. (1995). *Reformas económicas y democracia en el Brasil de los años noventa: las cámaras sectoriales como foro negociador*. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, No.4, Reforma económica y empresariado en América Latina, pp. 61-93.

Dourojeanni, J. (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Bank Information Center.

Dunning, John H. (1993). *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham, England and Reading, Mass.: Addison Wesley.

Dunning, John H. (2001). *The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future*. *Int. J. of the Economics of Business*, Vol. 8, No. 2, pp. 173-190.

Embajada de Brasil en Lima. (2014). *Alianza Estratégica Perú-Brasil*. Lima.

Fernández, P. Y Casanova, L. (2012). *Algunas claves de la longevidad de las grandes empresas familiares brasileñas*. *Apuntes 70*, primer semestre 2012.

Fiocca, D. (2006). *O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. Apresentação no Seminário "As Novas Multinacionais Brasileiras"*. Rio de Janeiro.

Flinchelstein, D. (2013). *Estado e Internacionalización de Empresas: Los Casos de Argentina, Brasil y Chile*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 53, No. 209/ 2010, pp. 113-142.

Flinchelstein, D. (2010). *Different States, Different Internationalizations: An Analysis of the Process of Firms's Internationalization in Argentina, Brasil and Chile*. *Disertación Doctoral*, Northwestern University.

Flynn, M. (2007). *Between Subimperialism and Globalization : A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital*. *Latin American Perspectives*.

García, A. (2013). *La internacionalización de empresas brasileñas : consensos y conflictos*. Instituto de Relações Internacionais, PUC - Rio PACS.

Gennari, D. (2010). *Business-State Relations in Brazilian Trade Policy : Towards Pluralism and Democratic Policy-making*. London School of Economics and

Political Science.

Giacaglia, C. (2010). *La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva: La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva*. Monterrey: Revista CONfines 6/12.

Giacalone, R. (2012). *Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances*. Foreign Policy Analysis.

Giacalone, R. (2008). *Motivaciones políticas para la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. En Giacalone, Rita. (Ed.). *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso*, Mérida, Universidad de Los Andes, pp. 17-49.

Gilpin, R. (1976). *The Political Economy of the Multinational Corporation : Three Contrasting Perspectives*. The American Political Science Review.

Goldstein, A. (2007). *Multinational Companies from Emerging Economies. Composition, Conceptualization and Direction in the Global Economy*. Basingstoke, Palgrave-MacMillan.

González Urrutia, E. (2011). *Las relaciones de Brasil con Venezuela: De la desconfianza a la Alianza Estratégica*. En Sorj, B. y Fausto, S. (Eds.). *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais/Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Guillén, M. y García-Canal, E. (2009). *The American Model of the Multinational Firm and the "New" Multinationals from Emerging Economies*. The Academy of Management perspectives, Vol. 23, No2.

Guerrero, Modesto E. (2012). *Venezuela en el MERCOSUR*. Caracas: Vadell Hermano Editores.

Harold, C. (1994). *Working class struggle and the Brazilian debt crisis*. University of Texas at Austin.

Huntington, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster.

Hurrell, Andrew. (1992): *Brazil as Regional Great Power: a Study in Ambivalence*,

en: Neumann, Iver B. (ed.), l.c., pp. 16-48.

Iglesias, Motta Veiga . (2002). *Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro*. BNDES.

Ikenberry, G. John (2005). *Power and liberal order: America's postwar world order in transition*, en: *International Relations of the Asia-Pacific*, 5, pp. 133-152.

Knorr, K. (1975). *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*. Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

Lindblom, C. (1991). *Papel del Empresariado en el Proceso de Toma de Decisiones*. México: The Organization Development Institute International, Latinoamerica.

Marques, J. (2010). *Business and Diplomacy in the age of Globalization: Brazilian Multinational Corporations*. Brazilian Studies Programme. U. niversity of Oxford.

McNally C. (2012). *Sino-capitalism: China's reemergence and the international political economy*. *World Politics* 64(4): 741–776.

Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York/London: Norton.

Ministério das Relações Exteriores, MRE. (2011). *Balanço de política externa 2003-2010*.

Mindreau, M. (2006). *Seguridad e Integración Subregional Andino- Brasileña: Perspectivas de Política Exterior para el Perú*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Miranda, R. (2004). Hegemón y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina. *Politikós*, ICP, Universidad Católica de Santa Fe.

Motta, P., Rios, S. (2013). América del Sur en la agenda brasileña de comercio e inversiones : condicionantes y actores. En S. F. Bernardo Sorj, *Brasil y América Latina : ¿Qué Liderazgo es Posible?* (págs. 69-112). iFHC/Centro Edelstein.

Nolke, A. (2014). Introduction : Toward State Capitalism 3.0. En *Multinational Corporation from Emerging Markets* (págs. 1-12). Frankfurt : Palgrave macmillan.

Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and

Security Cooperation. Working Papers.

Novak, F, y Naminhas, S. (2012). Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Konrad Adenauer Stiftung.

Nye, J., y Keohane, R. (1987). *Power and Interdependence Revisited*. The MIT Press.

OCDE. (2010). *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa Cuarta Edición 2008*. Paris.

Osterud, Oyvind. (1992): Regional Great Powers, en: Neumann, Iver B. (ed.), l.c., pp. 1-15.

Peng, M. (2011). *Global Business*. Mason, OH: Cengage Learning.

Putnam, R. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization, vol. 42, No. 3. The MIT Press, pp. 427-460.

Roburg, A., (2006). *Brasil: Carretera Interoceánica y ambición del Pacífico*. Lima, Geopolítica Ollanta N°45.

Ross Schneider, B. (1990). *La política de privatización en Brasil y México: Variaciones sobre un tema estatista*. Foro Internacional, El Colegio de México. Vol. 31, No. 1 (121), pp. 5-37.

Sader, E. y Marco Aurelio García (Comp.) *Brasil entre el pasado y el futuro*. Primera edición, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010. Traducción Martín Granovsky.

Sennes, R. (2010). *Un mismo presidente para un mismo Brasil*. Política Exterior, Vol. 24, No 138 (Nov –Dic 2010), pp. 118-139.

Sennes, R. (2012). *La inserción económica internacional de Brasil : Desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff*. Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), pp. 151-173.

Sennes, R. y Tomazini, C. (2006). *Agenda Sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?*. Foreign Affairs en Español, Enero – Marzo 2006.

SICE (2016). *SICE el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA*. [online] Available at: [http://www.sice.oas.org/default\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/default_s.asp) [Accessed 6 Oct. 2016].

Sikkink, K. (1993). *Nuevo institucionalismo y política desarrollista: capacidad y autonomía del estado en Brasil y Argentina*. *Desarrollo Económico*, vol. 32, No 128, pp. 501-531.

Silva Pedroso, Carolina. 2015. *Las relaciones Brasil-Venezuela: entre la rivalidad y la cooperación (2002-2010)*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais (IEEI-UNESP).

Sklair, L., Robbins, P. (2002). *Global capitalism and major corporations from the Third World*. *Third World Quarterly* 23.

Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T. (2008). *Foreign Policy Theories. Actors. Cases*. Oxford University Press.

Soares de Lima, M. y Hirst, M. (2006). *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*. *Royal Institute of International Affairs*, Vol. 82, No.1, *Perspectives on Emerging Would-Be Great Powers*, pp. 21-40.

Spiller, P, y Tommasi, M. (2005). *Instability and Public Policy making in Argentina*. En Levitsky, S. y Murillo, M. (Eds.) *Argentine democracy: The Politics of Institutional Weakeness*, Pennsylvania University Press.

Sorj, B., y Fausto, S. (2011). *El Papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y Percepciones Mutuas*. Working Paper N°12, Plataforma Democrática.

Sousa, J. d. (2008). *Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden*. *Política Exterior*.

Souza, A. (2009). *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*. Río de Janeiro: Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

Tautz, C. et al. (2010). "O BNDES e a Reorganização do Capitalismo Brasileiro: um debate necessário". In *Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamound.

Tavares. (2006). *Investimentos brasileiros no exterior : panoramas e considerações sobre políticas públicas*. CEPAL.

Van Hoesel, R. (1999). *New Multinational Enterprises from Korea and Taiwan*.

London and New York: Routledge.

Vernon, R. (1973). *Soberanía en peligro. La difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vidarte, O. (2010). Las relaciones peruano brasileñas en el siglo XXI. En Sánchez León, A. (Ed.). Desco. Lima abril-junio 2010, pp. 66-73.

Vis-dunbar, D y Suzy Nikiema , H. (2009). Do Bilateral Investment Treaties Lead to More Foreign Investment?. *Investment Treaty News*.

Zibechi, R. (2005). *Regional Integration after the Collapse of the FTAA*. Silver City: Interhemispheric Resource Center.

