

---

# BRASIL EN EL ESCENARIO GLOBAL: ASPECTOS DE SU ACTUAL POLÍTICA EXTERIOR

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

Brasil; escenario global; política exterior; gobernanza global; diálogo con el G-8; relaciones internacionales

## **RESUMEN**

*El autor analiza el papel de Brasil en el contexto de la formación y evolución del sistema internacional, en sus dimensiones política, económica y estratégica, desde el siglo XIX. El surgimiento de nuevas potencias regionales (Brasil, México, China, India, África del Sur) y sus demandas por una mayor participación en los mecanismos de gobernanza global, materializadas en el diálogo con el G-8, constituyen el telón de fondo sobre el que se proyecta el crecimiento en el escenario mundial de Brasil y sus posibilidades y límites para ocupar un lugar destacado en las relaciones internacionales del siglo XXI.*

## **ABSTRACT**

*The author analyses the role of Brazil in the creation and development of the international system, with its political, economical and strategic dimensions, from the XIX century onwards. The emergence of new regional powers (Brazil, Mexico, China, India, South Africa) and their demands for a bigger*

---

\* Paulo Roberto DE ALMEIDA es Profesor del Centro Universitario de Brasilia (UNICEUB). [www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org) Traducción: Bruno Ayllón.

*participation in the mechanisms of global governance, materialised in the dialogue with the G-8, represents the backdrop for the projected growth of Brazil in the global scenario and its possibilities and limits to achieve an outstanding place in XXI century's international relations.*

## RESUMO

*O autor analisa o papel do Brasil no contexto da formação e evolução do sistema internacional, em suas dimensões política, econômica e estratégica, desde o século XIX. O surgimento de novas potências regionais (Brasil, México, China, Índia, África do Sur) e suas demandas para uma maior participação nos mecanismos de governança global, materializadas no diálogo com o G-8, constituem o telão de fundo sobre o que se projeta o crescimento do Brasil no cenário mundial e suas possibilidades e limites para ocupar um lugar destacado nas relações internacionais do século XXI.*

## El escenario mundial y Brasil

Después de un siglo XX caracterizado por matanzas indescriptibles, el mundo del siglo XXI parece encaminarse hacia una fase de relativa paz, por lo menos en lo que se refiere a la relación recíproca entre los grandes centros de poder (en otras épocas definidos como “sistemas imperiales”). Tanto el carácter como la intensidad de los conflictos contemporáneos parecen retroceder en relación al panorama de guerras totales, observadas hace menos de dos generaciones. Los cambios se deben tanto a alteraciones fundamentales en el “arte de la guerra” —con la irrupción del poder atómico y la posibilidad de aniquilamiento de la civilización— como en función de la creciente interdependencia económica entre los sistemas nacionales, después de siglos de mercantilismo, de exclusivismo colonial, de nacionalismo, de regionalismos imperiales y de políticas autárquicas y centralizadas en el Estado<sup>1</sup>.

En la vertiente económica, no es necesario subrayar los progresos de la integración mundial, a partir del rechazo o la implosión de los sistemas de administración estatal, centralmente planificada o de orientación autárquica —identificados en la primera y segunda mitad del siglo XX por los experimentos colectivistas de los fascismos y socialismos realmente existentes

---

1. Ver a ese propósito el ensayo de Niall FERGUSON, *The War of the World*, Penguin, Londres, 2006.

— y de la inexistencia práctica de alternativas creíbles al capitalismo global<sup>2</sup>. Los “imperios” económicos por ventura existentes —americano, europeo, chino, ruso, indio— se encontrarán en la interdependencia del capitalismo global, aunque puedan tener sus divergencias económicas, políticas y militares, e incluso conflictos localizados, pero todos ellos administrables diplomáticamente en bases de mutua conveniencia. Viejos problemas subsisten —desigualdades de acceso y de riqueza entre las naciones, diferencias de renta y de prosperidad, con convergencias y divergencias operando en ritmo muy lento para eliminar las aún inmensas bolsas de miseria abyecta—, pero algunas nuevas soluciones parecen estar en curso: ellas se sitúan justamente en la interdependencia creciente de los sistemas económicos nacionales, con la intensificación de los intercambios comerciales, financieros, tecnológicos y de recursos humanos<sup>3</sup>.

El actual G-7, económico y financiero, representa un “retrato” de la economía mundial en un momento de reorganización o de transición de esta última: el del paso de la fase de crecimiento con relativa estabilidad en el cambio del periodo posterior a la Segunda Guerra, al de las turbulencias de la estanflación y de la fluctuación de monedas a partir de 1971-73. Su composición, al comienzo restringida a las cinco grandes potencias financieras cuyas monedas integraban el cálculo de los derechos especiales de giro del FMI —Estados Unidos/dólar, Alemania/marco, Japón/yen, Gran Bretaña/libra y Francia/franco— fue, en seguida, ampliada a dos otras grandes economías sin gran impacto en las finanzas internacionales —Italia y Canadá— y extendida, ya en los años 1990, a Rusia, por motivos esencialmente políticos y estratégicos, en total desproporción a su impacto efectivo en la economía internacional<sup>4</sup>. El actual G-8 representa, por tanto, un arreglo informal basado en un esfuerzo de coordinación de la cooperación mundial en los campos político, económico y financiero —con diferentes extensiones en ámbitos de interés global— a partir de un “concierto de naciones” que tiene en cuenta los potenciales de poder respectivos.

Los grandes cambios ocurridos en la economía mundial y en la propia percepción del “poder relativo” representan, como es evidente, nuevos desafíos para los responsables políticos de ese esfuerzo de coordinación económica y

2. El estudio relevante a ese respecto es de Robert SKIDELSKY, *The Road From Serfdom: the economic and political consequences of the end of communism*, Penguin Press, New York, 1996; 1ª ed.: *The world after communism: a polemic for our times*, Macmillan, London, 1995.

3. Cf. David S. LANDES, *A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*, Campus, Río de Janeiro, 1996.

4. Ver Barry EICHENGREEN: *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*, Princeton University Press, Princeton: New Jersey, 1996.

política mundial, con eventuales desdoblamientos en los terrenos de la seguridad estratégica y de la administración conjunta de los llamados “global commons” (comenzando por el medio ambiente, pero también epidemias globales, crimen transnacional y otros problemas de alcance regional y mundial). La economía mundial se tornó diversificada, con nuevos polos de poder nacional y regional entrelazándose en los circuitos globales de la interdependencia económica y financiera, al mismo tiempo que el aumento de la capacidad de disuasión militar en esos polos de poder vuelve improbable el retorno a un mundo dominado por algunos pocos centros imperiales, como sucedió hasta el inicio del siglo XX.

El intento de ampliar el G-8 —por lo menos en lo referente al diálogo político— a un nuevo conjunto de socios dotados de peso relativo en esas esferas —el llamado “Outreach-5”: China, India, México, África del Sur y Brasil— representa, por lo tanto, el reconocimiento embrionario de que la coordinación global ya no puede ser asegurada a partir de bases restringidas. Los datos económicos del periodo reciente —*grosso modo* desde mediados de los años 1990— y estimaciones hechas en base a las proyecciones de crecimiento futuro de esas economías coinciden en que el dinamismo exhibido por ellas debe conducir las, individualmente y en el conjunto de las grandes economías planetarias, a una posición de relativa preeminencia en las próximas dos o tres décadas. Ese mayor peso relativo de las nuevas economías emergentes contribuye a: diversificar las fuentes de crecimiento; ampliar los flujos de bienes y servicios circulando por la economía mundial; expandir corrientes de inversiones y financiamientos en nuevas dimensiones geográficas y políticas; compensar ciclos económicos con tendencias contrapuestas; diluir focos de crisis y asegurar que los costes de los eventuales ajustes puedan ser distribuidos mejor. En el plano político y de seguridad, esa integración también puede contribuir a la mejoría del ambiente estratégico internacional, al reducir los focos de tensión o de fricción potencial, intensificando el diálogo sobre los intereses respectivos de esos centros de poder en el plan regional y global, aumentando el potencial de cooperación en decisiones sobre misiones de pacificación adoptadas en el ámbito de la ONU.

En lo que se refiere a la representatividad de los cinco nuevos socios del G-8 en ese proceso de diálogo ampliado, lo que se observa es que dos de ellos, los mayores —China e India— corresponden a dos viejas civilizaciones que ya fueron grandes economías, por lo menos hasta el siglo XVIII, hasta que, por motivos diversos y diferentes, retrocedieron en sus conquistas económicas, científicas y tecnológicas, al punto de ser subyugados y humillados durante dos o tres siglos por las nuevas potencias dominantes del sistema internacional en la era moderna y contemporánea. África del Sur, a su vez, corresponde a una antigua

colonia de poblamiento holandés convertida en *dominion* británico en el tránsito al siglo XX, que practicó el apartheid racial y social durante la mayor parte de ese siglo y que se reconvirtió a su verdadera mayoría étnica apenas en su última década. Se trata en todo caso de la economía más desarrollada y sofisticada del continente africano, con grandes posibilidades de crecimiento y de desarrollo, en función de la disponibilidad de recursos naturales y de una población con mayor nivel de instrucción que la presentada por la media de la región. En cuanto a México y Brasil, finalmente, son las dos únicas colonias ibéricas en ese conjunto, típicos países de la periferia del capitalismo global, que conquistaron cierto grado de desarrollo económico gracias a procesos de industrialización sustitutiva, esencialmente introvertidos en sus configuraciones básicas respectivas y que también se abrieron a los influjos de la economía global en las últimas décadas del siglo XX, como también sucedió con las dos grandes economías asiáticas.

Existen enormes diferencias entre los cinco, tanto en lo referente a sus dimensiones económicas y a sus respectivos contextos regionales y formas de inserción mundial, como en lo que respecta a sus intereses políticos, estratégicos y modos de integración en la economía mundial. Todos ellos tienen, como características comunes, ser grandes actores regionales, dos de ellos —China e India— con un impacto estratégico mundial —en función de su capacidad nuclear— y de tener un papel crecientemente importante en el sistema global de interdependencia económica capitalista. De los cinco países, apenas uno, China obviamente, es quien posee potencial suficiente para cambiar y perturbar —*to change and disrupt*— la economía mundial, en virtud de su peso en diversos mercados y del posible impacto en los grandes flujos mundiales de bienes, servicios, tecnología propietaria y capitales. Los demás países poseen pesos sectoriales en ciertos mercados, incidiendo sobre aspectos específicos de la economía mundial, pero sin la capacidad de impactar decisivamente en su curso, ritmo o comportamiento coyuntural.

Individualmente, los cinco países del así llamado *Outreach Group* presentan activos y pasivos diferenciados en su naturaleza y circunstancia. Si los criterios manejados por la OCDE para el examen de alguna eventual petición de adhesión pueden ser considerados como igualmente válidos para el ejercicio lanzado en la cumbre del G-8 de Heiligendam (6 a 8 de junio de 2007) — como son, economías de mercado, democracias políticas y respeto a los derechos humanos—, los cinco países podrían, entonces, recibir puntuaciones distintas y diferenciadas en relación a cada uno de esos criterios. De todos ellos, es Brasil quien podría, justamente, recibir una evaluación positiva en la mayor parte de ellos, con deficiencias notorias, no obstante, en el respeto integral a los derechos humanos. Su adhesión a los principios democráticos es

incuestionable, aunque la calidad de algunas de sus instituciones públicas deje que desear, con fuertes presiones corruptoras dentro y fuera del sector público. De la misma forma, son sólidas sus estructuras capitalistas, aunque distorsionadas, en parte, por la fuerte tradición de intervencionismo estatal y de regulación unilateral de los mercados por el gobierno.

Cualquier comparación entre los cinco países del diálogo con el G-8 puede ser engañosa y, de todas formas, poco útil, en vista, precisamente, de sus formas diferenciadas de inserción en la economía mundial y de sus distintas responsabilidades en términos de seguridad colectiva y de contribución a la estabilidad regional y a programas de cooperación internacional en pro del desarrollo de economías. No es seguro, tampoco, que ellos puedan exhibir un nivel de coordinación y de consenso entre sí para, conjuntamente, dialogar con el actual G-8 y proponer eventuales mudanzas en la agenda consensuada entre los tradicionales miembros del G-7, a la cual Rusia se adhiere de modo relucante en diversos capítulos. En vista de eso, las demás secciones de este artículo tratarán principalmente del caso brasileño en conexión con el proceso de Heiligendam, con algunas comparaciones frente a los demás miembros, sobre todo para enfatizar la capacidad económica brasileña en el período reciente y sus tendencias evolutivas en el futuro previsible.

## **Brasil y la gobernanza económica global**

La regulación cooperativa de las relaciones económicas internacionales no depende apenas de arreglos institucionales contraidos por medio de los convenios constitutivos de los principales organismos económicos multilaterales. El proceso decisorio está claramente dominado por los socios o países miembros que tienen mayor peso en el objeto específico regulado por el acuerdo en cuestión. Es el caso de los esquemas financieros definidos en Bretton Woods y lo mismo sucedió durante el largo periodo de “aplicación provisional” del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles), las dos áreas por excelencia de la cooperación mundial en el área económica: el proceso decisorio raramente fue “multilateral”, en la letra o en el espíritu, y los acuerdos *ad hoc* alcanzados tendían a reflejar la relación de fuerzas existente.

En el campo del comercio internacional, por ejemplo, la fuerte expansión de los intercambios en los primeros treinta años del periodo posterior a la Segunda Guerra no impidió el recrudecimiento de los sentimientos proteccionistas en los países desarrollados, a partir de los años 1970, a medida que más y más países en desarrollo ascendían en la escala del desarrollo industrial, pasando a ofrecer productos manufacturados a precios

competitivos. El neoproteccionismo generó, como era previsible, nuevos desafíos al sistema multilateral de comercio, hasta entonces regido exclusivamente por el GATT y por arreglos *ad hoc* que tendían a segmentar y a proteger determinados mercados según criterios claramente mercantilistas (textiles y confecciones, productos siderúrgicos, mercados agrícolas en general). El G-7, surgido en esa época, hizo poco para revertir el neoproteccionismo<sup>5</sup>.

Después de varias rondas de negociaciones comerciales preferentemente orientadas a los aranceles y al acceso a mercados, el régimen multilateral de comercio se embarcó en el más ambicioso ciclo de negociaciones, la Ronda Uruguay (1986-1993), de la cual resultó la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el marco de un sistema más previsible y también más amplio que el GATT, por incluir además convenios específicos para servicios (GATS), propiedad intelectual (TRIPS), inversiones (TRIMs) y un acuerdo sobre agricultura, básicamente insatisfactorio desde el punto de vista de los países en desarrollo y de los países exportadores agrícolas no subvencionadores (como Brasil, Argentina y otros tantos). Por otro lado, la dificultad de lograr acuerdos multilaterales amplios, con el elevado número de participantes del sistema de comercio —que pasó de dos decenas, en 1947, a más de 150, actualmente—, llevó a varios miembros a trazar estrategias “minilateralistas” que contornean las reglas multilaterales existentes y redundan en el elevado número de excepciones al principio básico de la “nación más favorecida”, bajo la forma de acuerdos regionales. Los perdedores son todos los excluidos de esos instrumentos de liberalización del comercio en escala restringida, en general países en desarrollo con un volumen reducido de comercio. Igualmente, no hay duda sobre la cuestión de saber quién pierde más, con los *impasses* de la actual ronda Doha de la OMC.

De la misma forma, las instituciones financieras tienden a reproducir, con muy pocas adaptaciones, el patrón y el perfil decisorio adoptado en sus fases constitutivas, con una clara sobre-representación de pequeños países europeos, en detrimento de las economías emergentes y de los grandes países del mundo en desarrollo. El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y los bancos regionales de fomento y apoyo al desarrollo han cumplido su función, aunque adoptando el mismo sesgo consagrado en los programas oficiales (bilaterales) de ayuda al desarrollo que redundan, en muchos casos, en el “congelamiento” de la dependencia estructural de los países más pobres de ese tipo de asistencia, sin insistir adecuadamente, como sería deseable, en la viabilización de canales de comercio y de inversión directa que

---

5. Paulo Roberto DE ALMEIDA, *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1999.

podrían retirar a esos países de la situación crónica de subdesarrollo. El FMI, a su vez, cumplió un papel en la prestación de ayuda de emergencia —en algunos casos hasta de ajuste estructural— pero tendió también a reproducir patrones uniformes de políticas públicas que, en algunos casos, redundaron en altos costes para las economías desequilibradas que solicitaban su ayuda. En todos los casos, el actual G-7, con el apoyo de los *like-minded countries*<sup>6</sup>, mantuvo el proceso de toma de decisiones en un círculo bastante restringido de “países responsables”.

Desde el punto de vista de Brasil, “presente en la creación” de las más importantes organizaciones económicas internacionales, se puede decir que fue un “usuario” modesto de sus mecanismos e instrumentos de ayuda, sobre los cuales su poder normativo siempre fue pequeño, por mucho que se haya beneficiado, de modo satisfactorio, de las reglas relativamente abiertas que presidieron —y de cierta forma aún presiden— las relaciones económicas internacionales en el último medio siglo. La participación de Brasil en los intercambios internacionales siempre fue modesta, habiéndose beneficiado como *free-rider* de algunos de los mecanismos existentes, tanto en el plano comercial —acceso a los mercados desarrollados, sin necesariamente conceder apertura equivalente— como en el mercado financiero, absorbiendo el ahorro externo, pero manteniendo un estricto control de capitales, para fines de equilibrio de la balanza de pagos. Algunos de los grandes proyectos de desarrollo de Brasil —como la presa de Itaipú, por ejemplo— fueron, en realidad, financiados en el mercado voluntario de capitales comerciales, con altos costes para el país<sup>7</sup>.

La apertura económica interna y las liberalizaciones introducidas en los años 1990 —parcialmente revertidas desde entonces— hicieron más por la modernización del sistema productivo brasileño que décadas anteriores de proyectos desarrollistas. Pero Brasil aún duda entre las estrategias regionales y multilaterales de inserción económica internacional, pues cada una tiene costes diferenciados y oportunidades específicas, en función de las políticas que las acompañan. Brasil es ofensivo en agricultura y defensivo en bienes y servicios, como corresponde a sus ventajas comparativas aparentes. Sin embargo, es reticente aún en cuanto a la apertura del sistema productivo nacional, pues la actual administración mantiene la idea de que, en plena era de la globalización, debe

---

6. N. del T.: los *like-minded countries* son un conjunto de países, normalmente de tamaño pequeño o mediano, situados en la periferia geográfica, y que son puestos como modelo de naciones que han logrado altas cuotas de competitividad, innovación, tecnología, etc. A título de ejemplo pueden citarse Finlandia, Austria, Irlanda, Nueva Zelanda o Dinamarca.

7. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*, Editora da UFRGS, 2ª e., Porto Alegre, 2004.

continuar luchando por “políticas de desarrollo nacional”, según los cánones de un pasado “desarrollista” juzgado positivo en el plano industrial.

En el periodo reciente, Brasil aumentó su compromiso en la regulación cooperativa de las relaciones económicas internacionales, ejerciendo una mayor influencia sobre los mecanismos decisorios, aunque su participación en los flujos globales de comercio continúe siendo modesta (con mayor capacidad de absorción en lo que se refiere a las inversiones extranjeras directas, en función de la dimensión de su mercado interno y del esquema de integración del MERCOSUR). Esa responsabilidad incrementada —a través del G-20, en las negociaciones comerciales de la OMC, por ejemplo— o la pretensión de convertirse en el centro focal de un espacio económico integrado en América del Sur, significan nuevos desafíos para su elite diplomática, en la medida que la noción restringida de interés nacional —esto es, proyectos puramente nacionales de desarrollo— debe ser compatibilizada con esas nuevas misiones asumidas en el plano regional o mundial (lo que significa un mayor dispendio externo o mayor apertura de su economía).

Históricamente, Brasil ha sido un proponente constante de reformas en los organismos económicos internacionales —lo que incluye, igualmente, las instancias formal o informalmente encargadas de la llamada “transferencia de tecnología”, o sea, propiedad intelectual, hoy compartida entre la Organización Mundial de Propiedad Industrial (OMPI) y la OMC—, siempre en el sentido de aumentar el peso y la voz de los países en desarrollo en los procesos decisorios y en la asignación de recursos y asistencia técnica. El papel creciente asumido por Brasil en la agenda de debates corresponde obviamente a su peso específico en la economía mundial, pero también al “peso” más que proporcional de su muy activa diplomacia profesional, capaz de compensar, por su preparación técnica y por su presencia en los más diversos foros, la poca relevancia del país en términos de flujos reales de bienes y servicios, tanto en el comercio, como en las finanzas o en los intercambios tecnológicos. Ese activismo ha sido realizado en la administración Lula, que busca confirmar un papel protagónico para Brasil, tanto en el contexto regional como en el ámbito mundial, lo que de cierta forma ha sido conseguido.

Las iniciativas brasileñas a favor de la reforma de las instituciones políticas y económicas del “viejo” multilateralismo han sido caracterizadas, por sus proponentes en el gobierno Lula, como centradas en la búsqueda de un “cambio en el eje del poder mundial” —supuestamente para reforzar el policentrismo del orden mundial, contra el unilateralismo arrogante de la hiperpotencia imperial— y en dirección a una “nueva geografía comercial internacional”, básicamente orientada hacia la intensificación de los intercambios en el

sentido Sur-Sur, con la conclusión de acuerdos preferenciales entre los países del llamado Tercer Mundo. No llega a ser una agenda de confrontación con el Norte —inclusive porque son buscadas alianzas selectivas para determinados temas, como en el caso de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)—, pero representa, aún así, un conjunto de objetivos que pretenden reforzar la presencia y el poder de “países periféricos”. Sería una agenda reformista, si hubiese una coalición suficiente de fuerzas, con objetivos coincidentes, para impulsar un cambio sustantivo —de forma y contenido— en esas instituciones. En la ausencia de ese “poder alternativo” concentrado, lo que se tiene, como respuesta parcial al problema de la falta de poder, son iniciativas paralelas, en coaliciones variadas con socios “periféricos”, para construir canales de presión sobre el grupo de los países del “Norte”<sup>8</sup>.

Esas iniciativas son ejemplificadas por la constitución del G-20 en el ámbito de la Ronda Doha de la OMC, del grupo de consultas IBAS —un G-3 indio-brasileño-sudafricano—, de los encuentros entre países de América del Sur —que Brasil pretende coordinar— y los países árabes y africanos, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (sucedida después de una “unión”, bajo el patrocinio del presidente Chávez), cuyo punto común es justamente el hecho de estar dirigidas y orientadas a los intereses de los “países periféricos”, o del Sur. El Banco del Sur no se aparta de esa idea central de construir instituciones exclusivas de los países en desarrollo, aunque, en este caso, la iniciativa haya partido del presidente de Venezuela, y a la cual la diplomacia de Brasil se adhirió para no dejarle enteramente libre en el terreno privilegiado de América del Sur.

Pero Brasil también participa de iniciativas que involucran a socios desarrollados, sea como “herencia” del gobierno anterior, sea porque los temas pertenecen a las prioridades declaradas del actual gobierno. Son ejemplos, en el campo económico, el G-20 financiero, o el forum para la estabilidad global —constituido en 1999—, o, en el campo político, el G-4, congregando a los otros tres candidatos a una plaza en el CSNU: Alemania, Japón e India. Destacan, también, en el campo económico, los esfuerzos que vienen siendo realizados junto a los EEUU y a otros países desarrollados para ampliar la aceptación de los biocombustibles en general, y del etanol como aditivo de la gasolina en particular, lo que comprende la definición de normas técnicas entre los productores. Es curioso, sin embargo, constatar que la actual diplomacia no demuestre intención de aproximar a Brasil al órgano que aparenta ser la puerta de ingreso en el G-8, la OCDE.

---

8. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato (2003-2006): um balanço e algumas perspectivas”, *Carta Internacional*, Nupri-USP, vol. 2, nr. 1, jan-mar 2007, São Paulo, pp. 3-10. En: [http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter\\_2007-01.pdf](http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2007-01.pdf).

Brasil tiene una larga historia de relaciones con la OCDE, siempre marcada por una aproximación cautelosa y gradual. Hasta el momento, el país es miembro pleno del Comité del Acero y es miembro observador de otros comités sectoriales, como los de Inversión, Comercio, Agricultura, Administración Pública, entre otros. Meditada en la administración anterior, la eventual adhesión a la OCDE —que depende, obviamente, de la invitación de los países miembros— viene siendo descartada en la actual, básicamente por razones que tienen que ver con la postura “tercer-mundista” o “desarrollista” de la diplomacia de Lula, así como por la orientación de esta última a buscar los llamados “espacios para las políticas de desarrollo nacional”, que podrían ser cerrados si Brasil decidiese aceptar el conjunto de códigos o protocolos sectoriales negociados en el ámbito de la organización parisiense.

De forma general, la diplomacia de Lula no pretende ser vista como adhiriéndose al sistema ya estructurado de los “países ricos”, sino que prefiere construir alternativas de actuación política y económica que confirmen una “agenda de reformas” del orden mundial en esos dos campos. Sus propuestas para la reforma de las instituciones de Bretton Woods son hechas claramente con la intención de atribuir un peso más significativo a los criterios en los cuales Brasil respondería más positivamente, que son antes la población y el PIB que el comercio y las finanzas. En el terreno del sistema multilateral de comercio, el discurso es bastante repetitivo respecto a las líneas tradicionales de la diplomacia económica brasileña, o sea, un tratamiento especial y diferencial para países en desarrollo y el acceso a los mercados desarrollados, sin grandes compromisos en el otro sentido, sin embargo.<sup>9</sup>

En los grandes capítulos de la agenda económica mundial, la retórica de una parte del gobierno Lula —presidencia y diplomacia— es efectivamente reformista, o “transformista”, al tiempo que la práctica de las autoridades económicas —en especial del Banco Central— y la acción de la clase empresarial se ajusta perfectamente al discurso dominante en los circuitos del capitalismo globalizado. Ésta es la forma de inserción que está siendo de hecho practicada por Brasil, aunque la ausencia de reformas internas —de carácter fiscal, tributario y laboral— condene al país a un lento crecimiento bis a bis con los demás países emergentes.

En realidad, la insistencia de la diplomacia en un tipo de convenio regional —la integración sudamericana—, que es considerado prioritario desde el punto de vista político, puede retrasar la marcha de la integración en la economía

9. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, nº 1, 2004, Brasília, pp. 162-184.

mundial deseada por los hombres de negocios y administradores sensatos. A pesar de esas vacilaciones, las opciones internacionales para Brasil permanecen abiertas. Los condicionantes principales para su proceso de integración mundial dependen, sin embargo, mucho más del conjunto de reformas que tienen que ser adoptadas internamente que de cualesquiera iniciativas que puedan ser tomadas en su dimensión exterior.

## **Brasil y la gobernanza política global**

El mundo actual ya no parece enfrentar más el terrible espectro de un holocausto militar global. El escenario está dominado por conflictos de baja intensidad relativa, aunque continúe siendo regido por el derecho de los más fuertes y por la imposición de la voluntad de las grandes potencias sobre la mayoría, en una reproducción de las viejas vocaciones imperiales del pasado.

Aunque la ONU no sea ya el “Parlamento de la Humanidad” —como pretendería Paul KENNEDY<sup>10</sup>—, sin duda está más próxima a alcanzar el objetivo de aumentar el grado de cooperación voluntaria entre los Estados miembros de la comunidad internacional de lo que jamás lo estuvo en cualquier época la Sociedad de Naciones o esquemas similares de equilibrio de poderes. La paz y la concordia universal aún no están plenamente aseguradas, pero la guerra y el uso legítimo de la fuerza tienden a tornarse cada vez más raras, o por lo menos ilegítimas, en el escenario contemporáneo. Un escenario de paz representa probablemente, más la manifestación de una aspiración que la expresión concreta de la situación real de las relaciones internacionales interestatales contemporáneas, aunque existen, si no fuertes razones, por lo menos indicios para creer que las bases de tal aspiración estén efectivamente consolidándose en la escena mundial.

El hecho dominante en nuestra época es que los EEUU “reinan” casi “incontestables” en el escenario estratégico contemporáneo, pero China está emergiendo paulatinamente. ¿China pretende forzar la puerta del club de los “más iguales”? En cierta forma, ya forma parte de ese consejo de poderosos, incluso siendo mantenida aún formalmente al margen del G-8. Es dudoso que China, incluso militarmente más fuerte, se lance a una carrera para la “conquista” de poder político y de hegemonía estratégica en frente de sus hipotéticos competidores actuales, como lo hicieron sus dirigentes imperiales en un pasado no muy distante. La razón no está tanto en que la naturaleza humana haya

---

10. Ver Paul KENNEDY: *The Parliament of Man: the past, present, and future of the United Nations*, Random House, New York, 2006.

cambiado sensiblemente en las últimas décadas (o siglos), sino en que el nuevo orden económico, caracterizado por la interdependencia efectiva entre naciones, impone límites a las vocaciones imperiales. La China del siglo XVIII, la mayor economía del planeta hasta entonces, y el imperio más sofisticado en términos de lujo y riqueza, se podía permitir, en nombre de su superioridad, despreciar a los “bárbaros” occidentales, algo que la China actual siquiera piensa hacer<sup>11</sup>. Habiendo retrocedido del 30% del PIB mundial a menos del 5% en ese periodo, China se empeña activamente en reconquistar el terreno perdido, pero la tecnología y los modelos productivos son claramente moldeados, hoy, en lo que de más avanzado Occidente consigue producir. En esas condiciones, un conflicto militar directo con las demás potencias es virtualmente impensable e improbable.

América Latina continúa siendo una región exenta de grandes enfrentamientos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR de 1947) continúa exhibiendo su inoperancia relativa (lo que no representa un problema para Brasil, tal vez, antes, una solución). Después de dos “años clásicos” de alineamiento ideológico, pero fuera del escenario de enfrentamientos, durante la Guerra Fría, lo que menos interesa a Brasil es tener a América Latina como el teatro de una carrera armamentística (que podría ser protagonizada por nuevos candidatos a caudillo). Los nuevos desafíos se sitúan enteramente en la evolución democrática del continente y en su integración física, base indispensable para el desarrollo de la integración económica. De hecho, la diplomacia brasileña se ha empeñado activamente en la realización de esa agenda de integración y de cooperación regional<sup>12</sup>.

El único desafío “militar” en la región parece ser el anacrónico problema de la narcoguerrilla, que en realidad se confunde con el crimen organizado y está, por lo tanto, más próximo a ser un problema policial que de seguridad estratégica en el concepto tradicional del término. La paz relativa en América del Sur, o sea, la ausencia de focos declarados de tensión inter o intra-estatales (a pesar incluso de la afirmación indigenista en algunos países y, por lo tanto, potencialmente, un factor de fragmentación nacional), debe contribuir al bajo nivel de gasto militar en la región. Pero el rechazo de las Fuerzas Armadas a asumir el nuevo papel de “cazadores de traficantes” —que les pretenden atribuir los EEUU— puede continuar ayudando a la preservación de los focos de inestabilidad localizada de la narcoguerrilla, que amenaza desbordar al sistema político e “invadir” las ciudades (si ya no lo hizo).

11. Cf. David LANDES: *A Riqueza e a Pobreza das Nações*, op. cit.

12. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”, *Política Internacional*, n. 29, II serie, dic. 2005, Lisboa, Portugal, pp. 33-60.

Candidato a ingresar en el CSNU desde la formación original de la estructura de las Naciones Unidas, sin haber logrado tal ambición en la época de la discusión de la Carta, en 1945 (de forma algo similar a la candidatura frustrada al Consejo de la Sociedad de Naciones, en 1926), Brasil siempre tuvo una participación activa en las deliberaciones del Consejo, habiendo sido uno de los países que más veces figuró en aquel órgano en la condición de miembro temporal, sin eximirse, en varias oportunidades, de participar, con fuerzas de interposición o con observadores militares, en operaciones de mantenimiento de la paz. Nunca hubo, por razones de orden político y constitucional, una decisión a favor de la participación de Brasil en operaciones de imposición de la paz (*peace making*). Pero no está excluida tal evolución conceptual, si la opinión interna en el país se manifiesta claramente en favor de la asunción de un mayor protagonismo mundial para Brasil.<sup>13</sup>

La candidatura al CSNU ganó un nuevo aliento después de la redemocratización del país en 1985, más concretamente cuando el presidente Sarney, en pronunciamiento hecho en la Asamblea General en 1989, postuló esa pretensión, entonces presentada como el deseo del país de asumir mayores responsabilidades con la cooperación y el mantenimiento de la paz en el ámbito internacional, sin que tal postulación significase la exigencia de concesión del derecho de veto en el CSNU. Brasil se presentaba, entonces, como una especie de candidato “natural” a esa elevación del *status* en el plano mundial, en función de su papel positivo en el contexto regional e internacional, como adherente estricto a las reglas del derecho internacional y su respeto a las normas de la convivencia pacífica, del respeto a la soberanía y a los principios de la no interferencia en los asuntos internos y de la solución pacífica de controversias políticas entre los Estados. Teniendo en vista objeciones previsibles, ya manifestadas en el pasado, entre algunos vecinos, a esa pretensión, Brasil no presentaba su candidatura como una expresión de la voluntad “regional”, aunque sería inevitable que la cuestión de la representación a nivel regional fuese colocada durante los debates en torno de la reforma de la Carta. Incluso habiendo hecho una intensa campaña en favor de su candidatura, en la nueva administración surgida en 2003, Brasil no vio aún contemplada su aspiración. ¿Cuándo lo será? Difícil decirlo, en vista del cuadro complicado tanto en torno a las representaciones regionales, como igualmente en función de las visiones divergentes entre los cinco miembros permanentes —tal vez, convergentes, todos ellos, en una única consideración: la del desinterés completo por la ampliación del CSNU a nuevos miembros permanentes—, lo que torna

---

13. Sobre la posición de Brasil en relación al problema de la ONU, ver Paulo Roberto DE ALMEIDA: “O Poder e a Glória: a questão das assimetrias no sistema internacional”, *Espaço Acadêmico*, a. IV, n. 49, jun. 2005; En: <http://www.espacoacademico.com.br/049/49pra.htm>

esa cuestión una de las incógnitas más evidentes de toda la agenda internacional de la actualidad.

Brasil exhibe, a favor de su candidatura “natural” al CSNU, justamente, su adhesión histórica al multilateralismo político, una obediencia considerada inquebrantable a los principios del derecho internacional y una orientación que puede ser considerada obsesiva en favor de la solución pacífica de controversias interestatales, lo que en determinadas circunstancias puede resbalar hacia el inmovilismo (pero que también puede reflejar la ausencia de condiciones materiales objetivas para la “proyección exterior del poder” y la falta de interés, en la sociedad nacional, para “aventuras” externas). Todos esos factores explican la fuerte defensa emprendida por la diplomacia brasileña de la legitimidad de la ONU para la solución de cualquier conflicto de naturaleza política entre Estados, bien como el recurso exclusivo a la cooperación política y a los mecanismos de seguridad colectiva. En una palabra: todo debe ser hecho por la ONU, ninguna iniciativa debe ser tomada en ausencia de la ONU o en contraposición a sus pronunciamientos, considerados emanaciones del derecho internacional.

En el plano más general de la gobernanza política mundial, Brasil tiende a adherirse a los esquemas existentes de cooperación, sean en el Consejo Económico y Social de la ONU o en las agencias especializadas encargadas de aspectos globales o sectoriales del desarrollo económico y social. Delante de determinadas cuestiones que pueden amenazar la seguridad y la paz, Brasil tiende también a enfatizar las raíces “sociales” de los conflictos, proponiendo la justicia y el desarrollo como remedios casi universales para su solución. El multilateralismo y las acciones colectivas bajo la égida de la ONU son apuntadas como el mejor camino para la gobernanza global, sin perjuicio de la cooperación regional, también privilegiada en su versión sudamericana, desde hace casi dos décadas. Esquemas informales de diálogo y concertación —como los grupos *ad hoc*— son vistos como útiles, pero no como sustitutos legítimos de los foros multilaterales.

En el plano bilateral, hace muchos años que Brasil es un donante líquido de ayuda oficial al desarrollo (AOD), habiendo instituido sus mecanismos de cooperación —en especial por medio de la Agencia Brasileña de Cooperación, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores— en complemento a los canales multilaterales y plurilaterales que también procura desarrollar. En vista de los limitados recursos financieros, Brasil tiende a favorecer esquemas trilaterales de ayuda y cooperación, que incluyen la prestación de servicios técnicos con financiación de países o agencias dotadas de recursos adecuados. La cooperación bilateral tiende a concentrarse en socios

privilegiados: países vecinos más próximos de menor desarrollo relativo, la comunidad africana de lengua portuguesa y Timor Oriental. En ese caso, la cooperación con países ricos también es buscada, por medio de esquemas innovadores que potencien los recursos disponibles.

Más importante para la actual diplomacia brasileña son las iniciativas *ad hoc* tomadas en la dirección de socios selectivos, comenzando por el IBSA, el foro de consulta y coordinación que reúne a India y África del Sur y que ha asumido cada vez más compromisos de cooperación técnica, inclusive en beneficio de terceras partes (como pueden ser la Autoridad Nacional Palestina, o muchos países pobres, como Haití o Timor). Los foros de concertación y diálogo con los países árabes y africanos, incluyendo todos los países sudamericanos por iniciativa expresa brasileña, también tienen ese objetivo de extenderse más allá del comercio y de los intercambios de tipo económico (como inversiones directas o esquemas de financiación conjunta o *joint-ventures* privadas), para alcanzar la cooperación técnica gubernamental. No existe un balance independiente sobre todas esas iniciativas, que pueden comprometer recursos razonables —en comparación con el modesto presupuesto brasileño de cooperación— pero la lista de proyectos por lo menos concebidos e iniciados puede ser significativa.

El activismo diplomático también ha sido ejercido en diferentes líneas de actuación en la propia región sudamericana, aunque con bastante menos éxito del inicialmente esperado, en vista de las grandes inversiones materiales y diplomáticas realizadas y la diversidad de acciones ya iniciadas. La intención sería claramente restringir los esfuerzos de cooperación en el ámbito sudamericano, aunque algunas iniciativas también hayan sido intentadas en dirección a América Central y el Caribe. México —que contribuyó para ese “viraje” sudamericano de la diplomacia brasileña, al decidir unir su destino a los EEUU, al inicio de los años 1990— es generalmente visto, aunque no oficialmente, como un competidor por prestigio y liderazgo en América Latina, además de un posible opositor al proyecto brasileño de admisión como miembro permanente del CSNU. El proyecto de una “Comunidad Sudamericana de Naciones”, que debería ser la base política e institucional de los programas de integración física y liberalización comercial en la región, no fue llevado a cabo, habiendo sido sustituido —por iniciativa de Venezuela— por una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyos perfiles Brasil no consiguió definir según su modelo original.

Las iniciativas sudamericanas, junto con las demás acciones en la dimensión Sur-Sur, deberían servir, justamente, de *test-case* para el ejercicio del liderazgo regional brasileño, con pretensiones de extensión al plano global, siempre

en un sentido alternativo a las modalidades tradicionales de cooperación política, generalmente dominadas por los países más ricos. Después de cinco o seis años de activismo diplomático, los resultados de esas acciones aún deben ser evaluados con cuidado, separando ganancias efectivas de la retórica diplomática, siempre optimista o unilateral en términos de balance y presentación. Muchas iniciativas, en todo caso, pueden presentar plazos diferenciados de maduración, al lado de los flujos inmediatos de comercio, siempre más visibles en el corto plazo. La línea Sur-Sur y el carácter estratégico de América del Sur deben, en todo caso, continuar asumiendo un papel preponderante en la agenda diplomática de Brasil.<sup>14</sup>

## Brasil y el orden social internacional

El orden económico internacional está caracterizado por las asimetrías de desarrollo entre los países que lo componen, proceso resultante de la “gran divergencia” que ha tenido lugar en los últimos dos o tres siglos entre economías de alta y de baja productividad. Actualmente, cuando las teorías de la “explotación” o las tesis sobre el “intercambio desigual” ya están completamente desacreditadas —por su inconsistencia teórica o su total contradicción con la propia realidad histórica—, lo que se requiere es que los países en desarrollo se inserten en ese nuevo orden económico internacional del capitalismo globalizado sin cualquier camisa de fuerza ideológica, como las del pasado, que los hacían tratar a las multinacionales como amenazas a la soberanía estatal, imponiéndoles, en consecuencia, controles y restricciones que ya no se justifican en estos tiempos del “fin de la geografía” y de la globalización como oportunidad, no como riesgo.

No obstante los notables progresos registrados en las dos últimas décadas, en términos de avances en la interdependencia económica mundial, no sería superfluo recordar que continúa siendo inexistente cualquier regulación multilateral de las inversiones extranjeras, lo que constituye, sin duda, una de las más notorias fallas del sistema económico multilateral. Los países recurren a los famosos acuerdos bilaterales de protección y de promoción de las inversiones extranjeras (APPIs) o disponen, entre ellos, de reglas de adhesión voluntaria que liberalizan ampliamente esos flujos, de acuerdo con la cláusula del tratamiento nacional (como en los códigos existentes en la OCDE). Brasil, que siempre acogió los capitales extranjeros, firmó más de una docena de

14. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, IBRI: año 49, n° 1, Brasília, 2006, pp. 95-116.

esos instrumentos bilaterales, pero ninguno entró en vigor, por temor de que disminuyeran su capacidad de regular políticas públicas en un sentido “desarrollista”. Así, a pesar de las nuevas configuraciones de la economía mundial, con el surgimiento de emergentes dinámicos, la diplomacia económica del país continúa ostentando poca disposición en pro de una mayor liberalización en el seno de la OMC, sobre todo en aquellos sectores en los cuales se supone que su capacidad competidora es baja (servicios, sectores industriales punta, inversiones y propiedad intelectual).

La razón de las vacilaciones de Brasil (y de otros países en desarrollo) de cara a propuestas más amplias de apertura es el temor a que ésta pueda resultar en la profundización de esas asimetrías; sobre todo porque la agenda de “graduación”, tal como es planteada por los países ricos, viene condicionada a la contrapartida de que los emergentes deben pagar un precio por la reducción del proteccionismo agrícola y la mayor apertura de los mercados avanzados, con la reducción de sus propias barreras al comercio de productos industriales, a los servicios y a las inversiones. Para muchos países en desarrollo, las asimetrías son típicas distorsiones derivadas de los mercados libres, que sólo pueden ser corregidas por “adecuadas políticas públicas”, de tipo sectorial (generalmente industrial, pero también apoyadas en una política comercial de tipo proteccionista). Brasil tuvo un relativo éxito en sus políticas “sustitutivas”, que movilizaron, justamente, ese tipo de instrumento; pero a partir de cierta etapa de su proceso de desarrollo, las mismas políticas que habían sido responsables del ascenso de su capacitación industrial, llevaron, en combinación con choques externos y con graves descontroles en el plano fiscal, al estancamiento de su crecimiento económico: el proteccionismo exacerbado generó distorsiones en el perfil distributivo de la población y varias debilidades en la competitividad externa de la industria brasileña.

No debería haber, en rigor, ninguna razón para insistir en políticas de claros efectos distorsionadores en el plano industrial y en su impacto social; pero persiste una adhesión política a viejas prácticas del pasado, como, en el ámbito multilateral, la defensa contumaz de la manutención, para el país, del tratamiento preferencial a los países en desarrollo, de nítido perfil oportunista. Las llamadas asimetrías estructurales podrían ser vistas, en esa perspectiva, más como una oportunidad para una mayor inserción de esos países en el sistema internacional, que como un impedimento a esa integración, en la medida que ellas son, en cierto modo, “ventajas comparativas” que pueden ser movilizadas a su favor en un mundo caracterizado por la alta movilidad de los factores de producción, en todos los niveles y direcciones. Los fenómenos de “outsourcing” y de “off-shoring” representan dos aspectos, justamente, de esos procesos de intensa deslocalización de la producción que están beneficiando

intensamente a países como China e India, que decidieron inserirse de modo más activo en las corrientes dinámicas de la globalización capitalista.

El orden multilateral comprende, también, proyectos y programas de cooperación económica multilateral que buscan reducir los inmensos *gaps* de desarrollo que aún caracterizan al mundo. Existen dudas fundadas sobre si la ayuda exterior promueve, de hecho, el desarrollo; o si ella, al contrario, disminuye las oportunidades de un país pobre para alcanzar su propio estilo de crecimiento y de inserción económica internacional, en base a estímulos de mercado, generalmente basados en el comercio, más que en base (o en sustitución a) programas de ayuda exterior. Brasil, por ejemplo, se convirtió en una potencia industrial gracias a las iniciativas de sus emprendedores nativos, a los aportes voluntarios de inversiones extranjeras y al papel inductor del Estado; los dos primeros básicamente guiados por los retornos de mercado, habiéndose dado la cooperación bilateral con países avanzados esencialmente en el capítulo de la formación de recursos humanos.

No se quiere, con esto, decir que la creencia en la cooperación internacional sea una ilusión, una vez que la cooperación técnica puede representar una contribución extremadamente benéfica precisamente para los países menos capacitados; pero el hecho es que el proceso de desarrollo debe tener bases genuinamente endógenas, de lo contrario no sería capaz de generar efectos inductores extensivos al resto de la economía y de la sociedad como un todo. Una demostración práctica del carácter meramente subsidiario de la AOD sería el hecho de que, después de varias “décadas del desarrollo” oficialmente patrocinadas por la ONU, además de los inmensos aportes financieros transferidos a los países africanos a lo largo de esas décadas, muy pocos países en desarrollo hayan conseguido efectivamente dejar atrás su antigua condición “subdesarrollada” para mantener un proceso sostenido de crecimiento económico y de transformación estructural, con distribución social de los beneficios de ese crecimiento. Aquellos países que lo hicieron —pocos, en realidad—, en absoluto debieron su desarrollo a la cooperación exterior.

Cualquiera que sea el juicio intelectual —y práctico— que se pueda tener sobre los modestos resultados de la ayuda al desarrollo, el hecho es que la comunidad internacional firmó, en 2000, un compromiso formal con los “Objetivos del Milenio”, un conjunto de ocho grupos de objetivos que deben ser alcanzados antes de 2015, en el sentido de reducción de la pobreza, de las desigualdades sociales y de género, de acceso a medios básicos de vida y de salud y educación. No es seguro que los Objetivos del Milenio sean alcanzados por la mayoría de los países a los que se destinan. El mayor problema no está exactamente en la falta de financiación para alcanzar esos objetivos, aunque éste

pueda ser también un problema en el suministro de medicamentos básicos y servicios esenciales en países que carecen de las más elementales estructuras de Estado. La cuestión es precisamente ésta: varios de los países-objetivo de las metas entraron en una línea de desestructuración de los servicios públicos esenciales que los califican para figurar en la categoría de “Estados fallidos”, en un momento en que varios de los países donantes pueden estar pasando por una situación de retracción que ya fue identificada como *donors fatigue*. En otros términos, la cuestión de la crisis de la ayuda oficial puede no ser más una simple cuestión de dinero —aunque esto también pueda estar en el origen— o de recursos materiales venidos de fuera; sino de una evaluación realista en cuanto a las carencias de gobernanza en los propios países objeto de la ayuda. Muchos de ellos, en especial los africanos, están prácticamente viviendo de la asistencia pública internacional, cuando no sucede que esos recursos son en parte desviados por elites poco comprometidas con la causa del desarrollo nacional.

La diplomacia brasileña se comprometió recientemente, al más alto nivel —es decir, con la participación del propio presidente—, en un ambicioso programa mundial de reducción del hambre y de la pobreza extrema, con modestos resultados en la práctica. En realidad, no existe propiamente una carencia de programas oficiales de lucha contra el hambre, y los medios de financiación no son, exactamente, el obstáculo principal a tal programa. El problema está en hacer *more of the same*, o sea, intentar tornar factible la movilización multilateral a favor de los países más pobres según líneas más que tradicionales de acción, que suponen, por un lado, la colecta de fondos y, por otro, su encaminamiento a los “necesitados”. Diversos economistas ya redujeron las expectativas en relación a este tipo de acción que tiende a recrear las mismas estructuras de dependencia de esos países de la ayuda exterior. El camino correcto sería el cambio estructural de esas economías y su integración plena en los circuitos del comercio internacional, para lo que los países desarrollados, en primer lugar las ex-potencias coloniales europeas, deberían imperativamente abrir sus mercados y eliminar los aspectos más nefastos de la política agrícola común: los subsidios a la producción interna y las subvenciones a las exportaciones.

En todo caso, la línea seguida por la diplomacia brasileña actual —por lo menos, aquella que está bajo la influencia de los consejeros partidarios de la presidencia— parece, a veces, más próxima a las ideas y propuestas del Forum Social Mundial —con acusaciones a la “globalización asimétrica”— que a las líneas de acción discutidas en el Forum Económico Mundial, en Davos. No se buscan apenas nuevos mecanismos de financiación —dichos “innovadores”, si no varios obligatorios, como tasas adicionales sobre los

billetes aéreos, a falta de la famosa Tasa Tobin— para sustentar nuevas acciones de combate al hambre y a la miseria en el mundo, como se proponen los mismos mecanismos burocráticos —por intermediación de la ONU y de sus agencias especializadas— para implementar, por vía estatal, las acciones decididas en círculos a veces restringidos de países. Las intenciones son las mejores posibles, pero los proyectos son en muchos casos redundantes y coincidentes con otros programas ya en curso en el ámbito de las Naciones Unidas, sin mencionar la cuestión de la administración correcta de los recursos así canalizados, delante de los diversos problemas de desvíos ya registrados<sup>15</sup>.

La diplomacia tradicional brasileña y la mayor parte de los economistas tienen plena conciencia de que las soluciones prácticas para los problemas seculares de desarrollo pasan por la ampliación del comercio, en primer lugar por el acceso sin impedimentos a los mercados desarrollados, así como por la eliminación de los mecanismos protectores e instrumentos distorsionadores que penalizan a los productores primarios del Tercer Mundo. Como ese tipo de agenda encuentra enormes dificultades para su aceptación e implementación en el campo multilateral —inclusive porque exigiría contrapartidas bajo la forma de la abertura del propio mercado brasileño en los mercados de servicios e inversiones— lo más probable es la continuidad de la lenta integración de los países en desarrollo en la economía mundial, con la preservación paralela de las acciones de la diplomacia brasileña en el ámbito Sur-Sur y en el ámbito regional y bilateral. No es seguro que esas iniciativas tengan más éxito que la agenda tradicional de las organizaciones intergubernamentales, pero contribuyen, en todo caso, a consolidar el prestigio de la diplomacia brasileña junto a una amplia gama de socios del mundo en desarrollo.

## **Conclusiones. Modelando el nuevo orden mundial: el papel de Brasil**

Brasil no tiene grandes demandas de seguridad que deriven de amenazas externas, aunque los militares puedan “descubrir” una serie de amenazas potenciales: Amazonía, plataformas de petróleo *off shore*, guerrilleros vecinos convertidos en narcotraficantes etc. A falta de amenazas creíbles, percibidas o no, resta el papel accesorio que el país podría desempeñar en los esquemas de seguridad internacional bajo la égida de la ONU, hasta aquí de *peace keeping*, pero eventualmente también de *peace making*.

15. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política*, UFPR, nº 20, Curitiba, 2003, pp. 87-102.

Las grandes cuestiones de la conexión exterior de Brasil son, antes de nada, cuestiones de economía; y antes de economía interna que propiamente internacional, como un simple argumento puede demostrar. El ambiente económico internacional, incluso sin la continuidad de la actual fase de bonanza —con el crecimiento sostenido de varios países emergentes, que tienden si no a sustituir, por lo menos a compensar a varias de las antiguas locomotoras del crecimiento mundial, como los EEUU, Japón o Alemania— ofreció y continúa ofreciendo oportunidades a un país capitalista como Brasil (que nunca fue socialista como China, teniendo, por tanto, instituciones de mercado plenamente funcionales, y ni tan nacionalista ni estatizante como India).

Brasil es un país notoriamente carente de inversiones, algo que la economía internacional tiene de sobra para economías que se abren a socios extranjeros. Tampoco existe falta de liquidez en los mercados financieros internacionales, donde la captación y los precios se dan en función de los riesgos percibidos por los proveedores y los riesgos ofrecidos por determinadas economías, algo, por lo tanto, que depende básicamente de ellas mismas. En fin, todas las variables que se puedan concebir en el ámbito económico internacional parecen favorables a Brasil, cabiendo al propio país hacer sus “deberes” en términos de preparación para el crecimiento y el desarrollo sostenido. En una expresión: todas las cuestiones de economía política internacional son, antes de nada, problemas de política económica nacional y es con esa comprensión que debe ser evaluada la discusión.

El problema básico de Brasil, como para la mayoría de los países emergentes, es el del crecimiento económico, capaz de sustentar un proceso de transformación productiva, con vistas a obtener ganancias de productividad que, a su vez, contribuirán para la competitividad de sus productos en los mercados internacionales, produciendo, así, riquezas y empleos internos. El mundo está ayudando de manera excepcional en esa tarea: por primera vez en 30 años, se registra el crecimiento más fuerte en la economía mundial, con tasas en los países emergentes jamás igualadas por cualesquiera otras economías, salvo en cortos periodos sin continuidad o consistencia. Desgraciadamente, Brasil y América Latina crecen muy poco, por debajo de la media mundial y tres veces menos que los emergentes más dinámicos. Esta modestia en el ritmo de crecimiento se produce a pesar de los precios más altos en las *commodities* exportadas por la región —que es, como se sabe, abundante en recursos naturales— y de gran demanda exterior por esos productos (lo que confirma, una vez más, que puede haber una “maldición” en la dependencia de recursos naturales).

El bajo crecimiento de Brasil y de América Latina, se da también a pesar de la mayor disponibilidad de capitales de riesgo y de la menor vulnerabilidad

financiera externa: ¿sería la región, de hecho, inmune a nuevas crisis? Por un lado, las reservas internacionales de esos países nunca fueron tan altas —para algo sirvieron las crisis financieras de los años 1990— y, por otro, los tipos de interés y *spreads* cobrados en los préstamos y lanzamientos de bonos internacionales de esos países también se situán en niveles históricamente bajos, no necesariamente debido a la nueva oleada de “confianza irracional” de los mercados financieros en esos países, sino porque hay, de hecho, abundancia de liquidez en esos mercados.

¿El qué explicaría, entonces, las bajas tasas de crecimiento de Brasil y de gran parte de sus vecinos? (Algunos de los países que están creciendo, a ejemplo de Argentina y Venezuela, lo hacen en razón de la recuperación y de la salida de crisis ocurridas en el período reciente, o debido a la demanda elevada, impulsada por gastos estatales, en el caso de los ingresos del petróleo.) Básicamente, en virtud del bajo nivel de las inversiones productivas, resultado de un “desahorro estatal” visible en el caso brasileño —con una carga fiscal igual a la de países desarrollados, para una renta per capita seis veces menor— y de desequilibrios fiscales que lanzan dudas a los ojos de los inversores privados, sobre las perspectivas futuras de crecimiento, teniendo en cuenta las trayectorias de la deuda interna y de los intereses reales. O sea, a pesar de que la estabilidad macroeconómica, duramente conquistada en el pasado reciente, haya permitido crear los *good fundamentals*, las percepciones de riesgo aún están presentes, lo que limita el volumen total de inversiones<sup>16</sup>.

Cabe descartar aquí los factores tradicionalmente invocados para justificar las bajas tasas de crecimiento en la economía brasileña, que serían la amenaza de estrangulamiento externo en función de los desequilibrios del cambio y de la famosa volatilidad de los capitales especulativos. Los capitales financieros son, por definición, volátiles, y no hay nada que se pueda hacer en cuanto a eso, ya sea una gran economía desarrollada, sea una pequeña economía en desarrollo. Esos capitales se mueven continuamente, de lo que son prueba los movimientos de cambio continuos entre las principales monedas de reserva internacionales. Por otro lado, el cambio nunca estuvo tan apreciado en Brasil —una tasa muy superior a la registrada en los tiempos de la banda de cambio administrada (1995-1998)— y, sin embargo, no cesan de crecer, año tras año, las exportaciones brasileñas. En cuanto a la volatilidad, una cosa debe ser aclarada: es, en realidad, inherente a la naturaleza de los capitales “especulativos”, pero sólo produce efectos nefastos cuando la política económica es, a su vez, volátil, lo que suele ocurrir de manera mucho más frecuente en los países latinoamericanos, sobre todo en virtud de desequilibrios presupuestarios, que se traducen en crisis fiscales.

16. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Duro de crescer: obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil”, *Espaço Acadêmico*, año 7, n° 76, septiembre de 2007. En: <http://www.espacoacademico.com.br/076/76pra.htm>

Caracterizada, por lo tanto, la naturaleza interna de los problemas brasileños de crecimiento y de “volatilidad”, cabría examinar cuáles serían, entre los factores de crecimiento de los BRICs —entre los que Brasil está incluido, *malgré lui*, esto es, pese a ser el atrasado del pelotón—, las causas del desempeño modesto de su economía. Entre los factores endógenos de crecimiento siempre pueden mencionarse: el adecuado abastecimiento de insumos básicos, de los cuales Brasil parece adecuadamente provisto; energía barata y abundante; mano de obra suficiente, barata y adecuada, es decir, adiestrada; infraestructura de transportes y comunicaciones a la altura de las necesidades de los agentes privados; mercado de capitales funcional, líquido y a costes razonables; poder judicial expedito o instrumentos ágiles de solución de disputas (lo que puede significar arbitraje privado), lo que representa bajos costes de transición; reglas del juego estables, transparentes y con el mínimo de intrusión posible por parte de los “rentistas” siempre existentes en el sector público, en sus varios niveles. Con relación a esos factores, sabemos que Brasil padece terriblemente de deficiencias notorias en varios de ellos, comenzando por la tributación excesiva y por la intervención exacerbada del Estado en la vida de los agentes económicos privados (y no sólo por el lado fiscal, sino burocrático también).<sup>17</sup>

Esas deficiencias por el lado regulador, tributario, burocrático, por las carencias de infraestructura y de mano de obra competente y competitiva —sea por el lado de los salarios, sea por el lado de la productividad— y por otros factores que están, en la mayor parte, vinculados a las responsabilidades gubernamentales, explican, probablemente, la larga y lenta marcha de Brasil hacia el *investment-grade* en la clasificación de riesgo de las agencias mundiales de *rating*.

No obstante ese lado positivo cabe registrar que, en el contexto de las nuevas configuraciones de la economía mundial, con la ascensión fulgurante de China en casi todos los grandes mercados de importancia seguida de cerca por India y algunos otros socios (tanto ricos, como en desarrollo), Brasil aparece como un *small player* en el escenario económico y estratégico internacional, en vista de su modesta capacidad de influenciar decisivamente cualquier proceso o evento dotado de impacto mundial. Eso no disminuye sus oportunidades de integrar un posible G-13, en caso de que éste se forme en algún momento en los próximos años. Pero la pregunta sería: ¿desea Brasil integrar tal club restringido, en vista de los cambios inevitables que eso implicaría para su actual condición de país en desarrollo?

---

17. Cf. Paulo Roberto DE ALMEIDA: “Pequeno manual prático da decadência (recomendável em caráter preventivo...)”, *Digesto Econômico*, pp. 38-47.