

Brasil frente a los Tratados Bilaterales de Inversiones: disyuntivas de su política exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños

Esteban Actis

Pertenencia Institucional: Universidad Nacional de Rosario – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Resumen:

La condición de Brasil como emisor neto de IED ha comenzado a generar un debate al interior de Brasil de la pertinencia de adherir a mecanismos de protección de inversiones, más precisamente, la necesidad de firmar, y ratificar los Tratados Bilaterales de Inversiones. Esta situación genera incomodidad a la política exterior traducida en dilemas y disyuntivas particulares, una de las cuales será analizada en el presente trabajo.

Palabras claves:

Política exterior de Brasil – Internacionalización de capitales – Tratados de Protección de Inversiones.

Abstract:

Brazil's status as a exporter of FDI has begun to generate a debate within Brazil's about the relevance to adhere to investment protection mechanisms, more precisely, the need to sign and ratify the Bilateral Investment Treaties. This situation is uncomfortable and creates dilemmas for foreign policy, one of which will be discussed in this paper.

Keywords:

Brazilian foreign policy – Internationalization of capitals – Bilateral Investment Treaties.

Introducción

La República Federativa de Brasil ha experimentado en la primera década del siglo XXI un conjunto de transformaciones políticas, sociales y económicas. Con respecto a estas últimas, uno de los hechos más importantes ha sido su consolidación como emisora de Inversión Extranjera Directa (IED) a partir de la transnacionalización de empresas de capitales brasileños. Las inversiones de empresas brasileñas en el mundo se multiplican año a año, alcanzando una escala planetaria. La condición de Brasil como emisor de IED ha comenzado a generar un debate al interior de Brasil de la pertinencia de adherir a mecanismos de protección de inversiones, más precisamente, la necesidad de firmar, y ratificar los ya firmados, Tratados Bilaterales de Inversiones (BIT, por su sigla en inglés). A la política exterior esta situación le genera incomodidad dado que la misma siempre ha sido un instrumento a favor del desarrollo nacional y una política pública que tiene que dar respuesta a las necesidades de los actores domésticos, pero a la par la internacionalización de capitales de Brasil reproduce aún más las asimetrías existentes a nivel regional (principal destino de las IED) y con muchos países cuya relación tiene como fundamentalmente la lógica de cooperación Sur-Sur. Analizar dicha disyuntiva es el principal objetivo del presente trabajo.

Atracción de IED durante los noventa: la opción por las políticas "vía regla"

La adscripción de América Latina a la globalización financiera durante los años noventa provocó un cambio de percepción en relación a los flujos de IED. Como señalan Chudnovsky y Lopez (1998) mientras que en los años setenta predominaba una actitud crítica u hostil hacia las IED en los noventa, al menos a nivel de los gobiernos, existió un gran interés por atraerlos. Esto se expresa no solo en el desmantelamiento de la mayor parte de las regulaciones y restricciones sobre su accionar, sino

también en una creciente competencia para lograr su radicación.

En términos conceptuales, de acuerdo a Charles Oman (2000) los gobiernos nacionales tienen dos grandes formas de "atraer" flujos de IED. Pueden intentar captar flujos de IED mediante acciones que afectan el ambiente general de negocios (*competencia "vía reglas"*) o mediante el otorgamiento de beneficios fiscales u otras facilidades especiales (*competencia "vía incentivos"*) a las empresas extranjeras. La República Federativa de Brasil si bien en 1995 le dio igualdad de derecho a los capitales extranjeros respecto a los nacionales¹ optó por un mecanismo de atracción por incentivos (fiscales y tributarios²). Con respecto a las políticas *vía regla*, una de las principales medidas para atraer IED son los Tratados Bilaterales de Inversiones (BIT) en los cuales se establecen, entre otros aspectos, mecanismos de solución de controversias ante un posible incumplimiento de contrato de las partes. Por lo general, dichos tratados establecen instancias jurisdiccionales en organismos internacionales, como por ejemplo el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI³) perteneciente al Banco Mundial o instancias arbitrales a partir de las reglas de la UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law).

¹ Ese año el Congreso aprobó una enmienda constitucional que eliminaba cualquier tipo de discriminación contra inversores extranjeros. Desde entonces, cualquier empresa establecida en Brasil, en conformidad con la legislación nacional, tienen la misma seguridad jurídica, independientemente del origen de sus capitales.

² Las más utilizadas han sido: exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays) y reducción de tasas; Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo) e Incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra).

³ Brasil no forma parte del CIADI, órgano que forma parte del Grupo Banco Mundial.

En aquellos años, se argumentaba que, si el objetivo era atraer inversiones, los estados receptores debían ceder la posibilidad de solucionar los diferendos relativos a inversiones en sus tribunales nacionales, y así otorgar marcos de seguridad jurídica a los capitales externos. Brasil firmó entre 1994 y 1999 dieciséis BIT⁴ pero ninguno ha entrado vigor por falta de la ratificación parlamentaria.

Con relación a lo dicho debe resaltarse que en los debates académicos y políticos sobre sí los BIT son indispensable para atraer IED, la experiencia brasileña muestra que se puede ser receptor de IED sin tener vigentes BIT (Vis-Dunbar y Suzy Nikiema, 2009). Este es uno de los argumentos históricos desde Itamaraty, con el agravante que los países de la OCDE se interesaban en negociar este tipo de tratados como exportadores de inversiones (home country) desfavorables para aquellos países (en desarrollo) importadores de inversiones.

Esta postura es compartida por el diplomático Ronaldo Costa Filho. En el marco de un seminario organizado en 2008 por la Federación de industriales de Sao Pablo (FIESP)⁵, puntualizó dos aspectos negativo de los BIT: con respecto a la cláusulas de expropiación las mismas son de carácter flexible y vago, pudiendo ser utilizado por los inversionistas extranjeros para restringir la autonomía del sector público en la implementación del políticas

⁴ Alemania, Bélgica-Luxemburgo, Chile, Cuba, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suiza y Venezuela (Beltramino, 2010).

⁵ Conferencia organizada por la FIESP el 25/9/2008. La disertación de Costa Filho fue acompañada por un power point, el cual se encuentra disponible en <http://www.fiesp.com.br/derex/publicacoes/pdf/min.%20costa%20filho%20-%20o%20brasil%20e%20os%20acordos%20de%20promo%C3%A7%C3%A3o%20e%20prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20investimentos.pdf>

económicas y sociales. En la atinente a la solución de controversias al eliminarse la actuación de los tribunales nacionales no se estaría respetando un principio del derecho internacional que es el agotamiento de los recursos internos, y en segundo lugar, se discriminaría a los inversores nacionales que no tendrían la posibilidad de acceder a instancias internacionales. De lo dicho podemos concluir que el recelo brasileño sobre los BIT se enmarca en una postura arraigada en Itamaraty en lo que respecta a la reticencia a ceder atributos y competencias soberanas a la hora de negociar en el ámbito internacional.⁶

De receptor a emisor de flujos de IED: La internacionalización de capitales en Brasil entre 2003 y 2011.

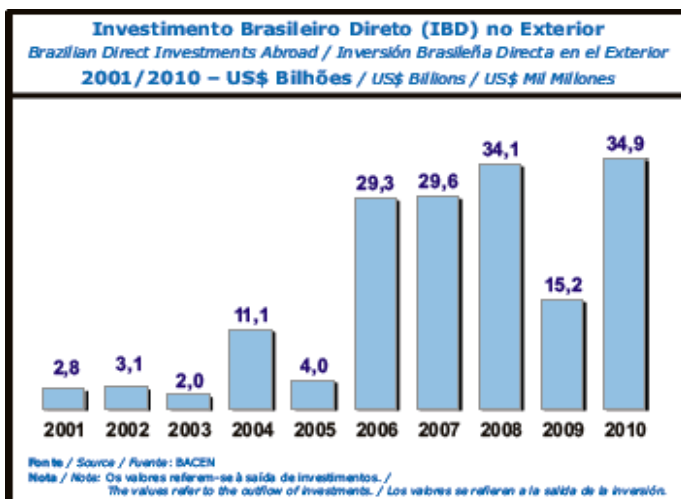
La negativa de Brasil de firmar y ratificar los BIT era funcional en un contexto en el cual el país se ubicaba como pleno receptor de flujos de IED. Sin embargo, como veremos a continuación, en los últimos años los sectores productivos brasileños comenzaron internacionalizarse, convirtiendo a Brasil tanto en importador como exportador (emisor) de flujos de IED. La expansión de IED de empresas de países latinoamericano ha provocado la irrupción del concepto de "multilatinas" (Santiso, 2008). En este contexto, se observa un dinamismo y una expansión exponencial de los flujos de capitales brasileños, lo que se conoce como Inversión Brasileña Directa (IBD). Ahora bien nos preguntamos: ¿cuánto, quiénes, dónde y cómo han invertido las empresas brasileñas en el exterior?

Datos de los economistas Luís Afonso Lima (presidente de la Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales, SOBEET) y Octavio De Barros, señalan que entre los años 2000 y 2003 el promedio de egresos de IBD (cuánto) era de 700 millones de dólares al año, pasando a

⁶ La política integracionista de Brasil es otro ejemplo en donde se visualiza el rechazo a la cesión de soberanía, a partir de la negativa de crear instancias supranacionales.

ser de 14.000 mil millones entre los años 2004-2008 (Afonso Lima-De Barrios, 2009). Esta situación se profundizó en el período 2009-2011, años signados por la fuerte crisis internacional. De acuerdo a los datos del Banco Central de Brasil⁷ el promedio de Inversiones brasileñas directas en dicho interregno fue de 23.000 millones de dólares

Cuadro Nº 1: Inversiones Brasileñas en el exterior 2001-2010 en billones de dólares.



Fuente: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (2011)

En relación a los actores que invierten en el exterior (quiénes), la Revista Valor Económico junto con SOBEET (2011) realiza desde 2009 un ranking de empresas multinacionales brasileñas a partir de un universo de 200 empresas, todas ellas con inversiones en el exterior

⁷ Datos de la balanza de pagos de Brasil. Disponibles en <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>.

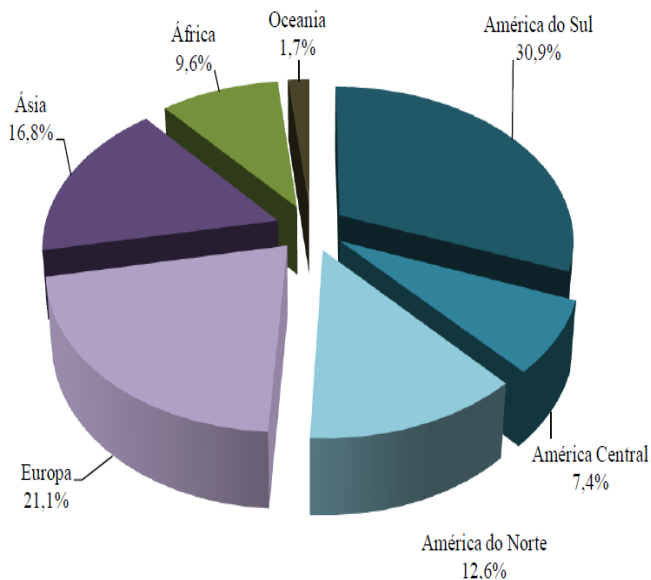
superiores a los 10 millones de dólares. Este dato refleja que un importante número de compañías brasileñas han dado el salto de internacionalización en los últimos años. Entre las más importante podemos destacar: Constructora Odebrecht, Grupo Gerdau, Metafrio, Coteminas, Ibope, Sabó, Magnesita, Marfrig, AmBev, Grupo Vale, Artocola, Marcopolo, Weg, Gol, Embraer, Duratex, Hautec, Grupo Camargo Correa Stafanini, Grupo Votoratim, Andrade Gutierrez, Tupy, CI&T, TAM, Bertin, Petrobras, Natura, CSN, Brazil Food, Dass, Randon, Banco Do Brasil, Banco Itaú, Bradesco,

Cuatro grandes grupos nuclean a la mayoría de empresas transnacionales brasileñas: 1) *empresas de los sectores de recursos naturales o manufacturas basadas en recursos naturales* (hidrocarburos, minería, metalurgia, cemento, petroquímica); por ejemplo Vale -ex Companhia Vale do Rio Doce-, Petrobrás;; 2) *empresas relacionadas con el consumo masivo de bienes y servicios* (alimentos, bebidas, telecomunicaciones, comercio minorista); Grupo JBS-Friboi, Grupo Ambev, Sadia S.A; 3) *empresas de bienes intermedios* (autopartes y carrocerías, equipos industriales), Sabó Industria, Weg. S.A, Embraer; 4) *empresas de ingeniería y construcción*, Odebrecht, Grupo Andrade Gutierrez. Algunas firmas o pueden ubicarse en un rubro en particular dado que han logrado una diversificación en distintos rubros, como es el caso del Grupo Votorantim y del holding Camargo Correa que controla o tiene participación accionaria en 27 empresas, dedicadas a la ingeniería y construcción; cemento; calzado, textiles y siderurgia; concesiones y promoción Inmobiliaria.

En lo que respecta al destino (dónde) de las inversiones brasileñas debe señalarse que no existen datos oficiales para este indicador. No obstante, el estudio realizado por la fundación Dom Cabral (2011) sobre empresas transnacionales brasileñas creó un índice de localización de dichas transnacionales a partir de contabilizar los proyectos de inversión concretados. En dicho relevamiento se

concluye que el hemisferio occidental absorbe la mayoría de los IBD (América del Sur 30,9%, América del Norte 12,6 y Centroamérica 7,4), seguidos por Europa con el 21,1 y Asia con el 16,8. Como se observa, no existe región en el mundo donde no haya importante presencia de IBD, y a su vez se destaca una fuerte diversificación mercados.

Gráfico Nº 2: Localización de las Transnacionales Brasileñas



Fuente: Fundación Dom Cabral (2011:16)

La modalidad de internacionalización (Cómo) de las empresas brasileñas ha estado signada por tres vías de accesos: 1) *formación de capital, tipo greenfields* (implica la creación de un proyecto nuevo), o *ampliaciones*, nuevas inversiones sobre proyectos productivos ya existentes; 2) *en fusiones y adquisiciones*, es decir por operaciones que implican cambios relevantes en la estructura de propiedad de las firmas debido a la compra de la mayoría accionaria; 3) *vía compras gubernamentales*, bienes y servicios que un

tercer país adquiere -generalmente por procesos licitatorios.

Para ilustrar los tres tipos de modalidades de ingreso, utilizaremos el mercado argentino en donde la penetración del capital de su vecino se ha concretado por dichos mecanismos. En tipo *greenfields* se destaca la mega inversión de la empresa Vale en el Proyecto Rio Colorado en la Provincia de Mendoza para la explotación de potasio, que incluye la construcción de vías férreas y de un puerto en Bahía Blanca. En ampliaciones, un ejemplo es la inversión por parte de firma Randon en su planta de fabricado de semirremolques que tiene en el Gran Rosario. En lo atinente a las fusiones y adquisiciones en 2010 el Banco de Brasil ingresó al mercado argentino al comprar el 51% del paquete accionario del banco argentino Patagonia por 480 millones de dólares. Por último en la modalidad *compras gubernamentales*, en la licitación ofrecida por la empresa estatal de aguas AYSA para la construcción de una planta potabilizadora en Paraná de las Palmas, provincia de Buenos Aires, la adjudica fue la empresa Aguas del Paraná, la cual está compuesta por la gigante brasileña Odebrecht, junto con otras tres firmas argentinas.

Ahora bien, realizada esta descripción nos preguntamos ¿Cuáles son las razones, factores y causas que posibilitan la internacionalización del capital brasileño? Como todo fenómeno social es necesario recurrir a explicaciones multicausales para poder aprehenderlo.

Como señalan Chudnovsky y López (1999), en la literatura sobre los flujos de IED de países en desarrollo, pueden encontrarse dos grande líneas de investigación. En primer lugar, una de naturaleza *microeconómica*, que retoma la conceptualización que explica la internacionalización de empresas de países desarrollados, donde encontramos los tradicionales relacionados con la teoría ecléctica de Dunning. Entre estas teorías, los trabajos de Dunning han

sido los que han predominado en el estudio de la temática. Conceptos como *ventajas de localización, propiedad o internalización, resource seeking, market seeking, efficiency seeking* siguen teniendo hoy la misma fuerza explicativa a la hora de comprender el comportamiento de las firmas.

Por ejemplo, las ventajas de localización (Dunning, 1988) nos sirven para explicar el caso específico de las empresas que exploran recursos naturales - Companhia Vale do Rio Doce o Petrobras -, las inversiones en el exterior son una forma necesario de obtener nueva fuente de recursos, o aquellas dedicadas a la construcción - Odebrecht, Andrade Gutierrez- que participan en licitaciones en terceros mercados, pero también haciendo uso de capacidades propias (ventajas de propiedad).

Las inversiones de JBS-Friboi en Argentina (la empresa adquirió los frigoríficos Swift) se explica por la motivación de la empresa de tener presencia en un mercado productor de carnes y donde el consumo es uno de los más altos del mundo (*market seeking*).

En segundo lugar, como complemento de la otra línea de trabajo, una segunda apunta a ligar las etapas de desarrollo económico con su condición de emisor/receptor de IED, *la teoría del sendero de desarrollo de las inversiones* (Dunning, 1997) la cual sostiene que a medida que un país se desarrolla, se producen cambios en las estructuras de las firmas. Las empresas están condicionadas no sólo por la estrategia de desarrollo económico de un país, que puede estimular o desalentar la internacionalización, también por factores sociales, institucionales e históricos.

En el caso de Brasil, de acuerdo a la evolución de las principales empresas de Brasil, visualizamos tres fases que han experimentado a lo largo de los últimos ochenta años, las cuales están estrechamente vinculado al modelo de desarrollo: una primera etapa de consolidación en el mercado interno a partir del proceso de industrialización

por sustitución de importaciones (1930-1980), un segundo momento de inserción en los mercados externos vía exportación (1980-2000), y un tercero que corresponde a la fase de internacionalización (2000-). De acuerdo a Amado Cervo (2010) las elites brasileñas abandonaron, a partir de fines de los años ochenta, la idea de nacionalizar la economía para dar para a la concepción de internacional a internacionalizar la economía nacional

Estas etapas no deben ser vistas como compartimentos estancos. Lopez (1999) señala que muchas empresas brasileñas comenzaron su proceso de internacionalización en los años setenta. Empero, hasta los años noventa la internacionalización productiva era "muy baja" y por casos aislados. En aquellos años algunos analistas hablaban de un proceso de *internacionalización en curso* (Ventura Dias, 1994). Concluida la primera década del siglo XXI, los datos relevados nos indican que esa internacionalización en curso de aquellos años Brasil, y siguiendo las etapas que atraviesan los países emisores de IED según Chudnovsky y Lopez (1999), Brasil es el ejemplo de un país que a medida que se desarrolla se convierte en un emisor neto de IED, producto tanto de sus políticas públicas (Flinchelstein, 2009) como de la capacidad competitiva de un conjuntos importante del sector productiva (Fleury, Leme Fleury Y Glufke Reis, 2010).

La disyuntiva de la política exterior de Lula con respecto a los BIT.

Como se evidenció, desde los años 2003-2004 el proceso de internacionalización de capitales brasileños adquiere una dimensión y una dinámica no experimentada anteriormente. En términos temporales este proceso coincide con los ocho años de gobierno del presidente Luiz Inácio Lula Da Silva y los primeros de la administración de Dilma Rousseff. Ante dicho fenómeno, la política exterior

como política pública no fue indiferente⁸. Particularmente con respecto a los BIT el consenso destacado anteriormente en que tales acuerdos representan para Brasil más costos que beneficios parece haberse resquebrajado.

Desde los sectores empresariales se viene reclamando la necesidad de un cambio de postura frente a los BIT. El abogado Brasileño y asesor de Enel Brasil Participações, Pedro Alberto Costa Bragaaga de Oliveira, sostiene que:

"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).

Argumentos similares esgrime Rubens Barbosa, Presidente del Consejo de Comercio Exterior de la FIESP, sosteniendo 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..."*⁹

Como sostiene Barbosa, la nacionalización del gas por parte del gobierno de Evo Morales en 2006, afectando inversiones de Petrobrás, y la controversia entre el

ejecutivo ecuatoriano y la empresa brasileña Odebrecht en 2008, mostró la "desprotección jurídica" de las inversiones brasileñas en el exterior. Empero, esos acontecimientos pusieron al descubierto un problema que incomoda y genera malestar a la política exterior de los gobierno petistas. Dicho problema tiene como trasfondo una disyuntiva (que se convierte en aporía) entre los fundamentos históricos de la política exterior de Brasil con los objetivos concretos de la estrategia de inserción internacional del gigante sudamericano y cuestiones ideológicas del partido de gobierno.

Los fundamentos de dicha política pueden rastrearse en la obra *"La identidad internacional de Brasil"* de Celso Lafer (2002). Cuando el diplomático brasileño define política exterior, está haciendo referencia implícitamente a como es vista la misma en Brasil. Al sostener que la principal tarea de una política exterior es traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino, Lafer no hace más conceptualizar la tradición en Brasil de considerar a la política exterior en función del desarrollo. Según Regina Soares de Lima y Hirst (2006) uno de los rasgos distintivos de la política exterior de Brasil, con vigencia en la actualidad ha sido la naturaleza instrumental de la misma en relación a la economía del país y a sus objetivos de desarrollo.

La política exterior del gobierno de Lula como de Dilma no ha sido ajena a esta tradición. El líder del Partido de los Trabajadores (PT) dejó bien en claro, una vez en el poder, que su política exterior iba a estar estrechamente ligada a una estrategia de desarrollo. El Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, resaltó que "un elemento central de la política externa del gobierno va a ser cumplir el papel de instrumento para el apoyo al proyecto de desarrollo social e económico del país" (Amorim, 2004)

⁸ En otros trabajos se analiza la relación entre la política exterior de Lula con el proceso de internacionalización de capitales. Véase Actis (2010; 2012).

⁹ Ver <http://www.eagora.org.br/arquivo/protecao-de-investimentos-no-exterior/>

En este sentido, hoy en un contexto de internacionalización de capitales, claramente hay una *necesidad interna* para las cientos de empresas brasileñas que invierten en el exterior de contar con mecanismo legales, como los BIT, que protejan el capital invertido. Por ende sería de esperar movimientos en esa dirección por parte de Itamaraty, con el fin de proteger el interés nacional, *explorar oportunidades externas* ya sea firmando nuevos BIT y/o creando instancias de cabildeo para que se ratifiquen los BIT firmados.

No obstante, para comprender desde una perspectiva holística la complejidad del asunto hay que tener en cuenta lo sostenido por Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos (2008) que observan que en un contexto caracterizado por las asimetrías entre Brasil y el resto de los países de la región (y con muchos de los cuales hay inversiones brasileñas) el tema de la protección de las inversiones tiene el potencial de generar polarización más que convergencias, reproduciendo a escala regional los conflictos típicos de las relaciones Norte-Sur.

Claramente, tanto la condición de receptor-emisor de IED como la firma de BIT tienen una fuerte connotación Norte-Sur. Acá es donde comienza el malestar para la política exterior del gobierno de Lula dado que la autopercepción de formar parte del sur entra en tensión con un atributo de poder típico del *norte*, como es la internacionalización, en escala importante, de capitales. Así como en el marco de la denominada cooperación Sur-Sur que Brasil lleva adelante con países africanos, donde la inversión en infraestructura de empresas brasileñas en un pilar, como a nivel subregional (América del Sur) vía la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), Brasil¹⁰ ha

¹⁰ En particular cierto actor específico en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Miriam Saraiva (2009) sostiene que en la política exterior del gobierno de Lula se observa la aparición de un actor con peso dentro y fuera de Itamaraty, lo que la autora denomina corriente “progresistas”, haciendo alusión a sectores vinculados con el

hecho hincapié en mostrar la internacionalización de capitales como parte de una *diplomacia de generosidad* cuyo objetivo es reducir ciertas asimetrías imperantes.¹¹

En esta coyuntura, al aplicar la *lógica de los juegos de doble nivel* que elaboró Putnam (1988) se observa con claridad la disyuntiva entre los intereses de la *mesa nacional de negociación* y la *mesa internacional*. Según este autor en el nivel nacional los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, como hemos visto, de acuerdo a los dichos de Barbosa, los empresarios vienen solicitando al gobierno un cambio con respecto a los BIT. A su vez, en el plano internacional los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad, y satisfacer las presiones internas, por consiguiente, los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración no pueden ignorar ninguno de estos dos juegos. El punto central radica en la complejidad inhabitual del este juego, *donde las jugadas que son racionales para un jugador en una mesa pueden resultar imprudentes para ese mismo jugador en la otra mesa*.

En la mesa nacional, la *racionalidad* estaría dada por una modificación en la postura de Brasil con respecto a los BIT, y así poder defender el interés empresarial (y nacional), en el marco de una política exterior que históricamente ha estado al servicio del desarrollo de Brasil.

partido de gobierno. El máximo exponente de esta corriente es el asesor presidencial en asuntos externos, Marco Aurelio García.

¹¹ En gran medida, estas contradicciones en la que se ve ceñida la política exterior de Brasil se debe, en gran medida, a su condición de potencia emergente. Es cierto que este último es un concepto difícil de operacionalizar, pero un aspecto común a otros países con similares características es su dificultad de encasillarlos en el tradicional binomio Norte-Sur.

El problema aparece para Brasil en, dado la estructuración de ciertas relaciones externas tanto en términos retóricos como en el plano de las acciones, replicar la posición de la mesa nacional en la mesa internacional. Esta opción resulta *imprudente* tanto para la política regional (incluida sus posturas integracionistas) como en la apuesta a la cooperación Sur-Sur. La dificultad radica en la poca sintonía entre los BIT (con su connotación Norte-Sur) y una *diplomacia de generosidad* así como la intención de convencer a sus aliados regionales lo *benevolente* de su liderazgo.

Conclusiones

El proceso de internacionalización de capitales brasileño implica para el Estado un tipo de andamiaje político e institucional, sustentado en distintas 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 mecanismos que protejan los intereses empresariales, traducidos en perseguir el mentado interés nacional para la política exterior. La célebre frase de Henry Kissinger cuando era Secretario de Estado en los EEUU en los años setenta, "Los intereses de la General Motor son los intereses de los Estados Unidos", ahora muy bien puede ser aplicada al gigante sudamericano, siendo los intereses de Petrobras, CVRD, Odebrecht etc., los intereses de Brasil.

Uno de esos mecanismos que tienen los Estados para la protección de sus inversiones son los BIT, los cuales promueven marcos jurídicos regulatorias específicos entre el país emisor y receptor de IED. Sin embargo, en Brasil se observa que no ha habido un correlato entre la modificación en la condición de *receptor ha receptor-emisor*

de IED con un cambio de la percepción sobre la utilidad de los BIT. Esta situación ha comenzado a ser un reclamo por parte de los empresarios y por sus organizaciones (como la Confederación Nacional de Industrias y la FIESP) a partir de los acontecimientos suscitados en Bolivia y Ecuador.

Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, en este contexto la política exterior de Brasil enfrenta una disyuntiva que comienza a emerger, y de continuar la expansión de capitales, será inevitable su agudización. La tensión, que pone en evidencia la discusión de la pertinencia o no de los BIT, tiene su punto nodal en uno de los fundamentos de la política exterior de Brasil, en cuanto instrumento del desarrollo nacional, con su incompatibilidad con ciertos objetivos de la política exterior de los gobierno de Lula y Dilma. La búsqueda de una aceptación al liderazgo regional brasileño, evitando que el mismo sea visto como hegemónico, y la firme convicción del lugar de Brasil en el orden internacional a partir de una firme apuesta por la cooperación Sur-Sur son objetivos que están atravesados por una concepción ideológica propia del partido de gobierno que concibe que las vinculaciones externas mencionadas deben estar signadas por una "diplomacia de generosidad" en tanto posibiliten la reducción de asimetrías con socios internacionales de menor poder relativo.

En definitiva, los cambios domésticos al interior de Brasil y su proyección internacional comienzan a generar disyuntivas propias de un país cuyos atributos de poder, involucramiento y status internacional están en constante aumento. Proteger las inversiones del empresariado local en el exterior y visualizarse como un país poderoso, o seguir mostrando su pertenencia al "sur" y cierta simetría de poder con dicha parte del globo, dejando de lado ciertas políticas funcionales al interés nacional, es una latente disyuntiva para la política exterior de Brasil. Esta segunda opción es la que parece estar prevaleciendo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTIS, E. (2010), *Política exterior e internacionalización de capitales en Brasil bajo el gobierno de Lula: Alcances y desafíos de una relación necesaria*, paper presentado en la II Jornada de Relaciones Internacionales, FLACSO, Bs. As. 20 y 21 de septiembre. Disponible en <http://www.flacso.org.ar/rrii/web/wp-content/uploads/2010/09/Actis-Política-exterior-e-internacionalización-de-capitales-en-Brasil-bajo-el-gobierno-de-Lula.pdf>

ACTIS, E. (2012), *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, Vol 13, Nº 131, Mayo-Junio, pp. 10 a 15.

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

AMORIM, C. (2004), *Conceptos y estrategias de la diplomacia del Gobierno Lula*, En DEP Diplomacia Estrategia Política/Proyecto Raúl Prebisch, Año 1, Número 1, Brasilia, Octubre/Diciembre.

BELTRAMINO, R. (2010) *La promoción de inversiones en los acuerdos de inversiones firmados por argentina*, Area de Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina, Documento de trabajo Nº 50, mayo.

BOUZAS, R; MOTTA VEIGA; P, RÍOS, S (2008), *Crisis y perspectiva de la integración en América del Sur*, en Ricardo Lagos (comp.), "América Latina ¿integración o fragmentación?", Editorial Edhasa, Bs. As.

CEPAL (2010), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*, Documento informativo, División de desarrollo productivo y empresarial, mayo

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

CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A. (1998), *Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil. ¿Qué hay de nuevo en los años noventa?*, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, *Trabajos Presentados en las Segundas Jornadas de Investigación en Economía*, pp. 69-103.

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.

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR (2011) *Conhecendo o Brasil em números*, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Brasília, junio.

DUNNING, J. (1997), *Third world multinational revisited: new development and theoretical implications*, *Discussion Papers in International Investment and Management*, University of Reading, Nº 227.

DUNNING, J. (1998). *El paradigma ecléctico de la producción internacional*, traducción del *Journal of International Business Studies*, 1998.

FLEURY, A.; LEME FLEURY, M. y GLUFKE REIS, G. (2010), *El camino se hace al andar: la trayectoria de las multinacionales brasileñas*, *Universia Business Review*, Primer cuatrimestre, pp. 34 a 55.

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

FUNDACIÓN DOM CABRAL (2011), *Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011: Crescimento sustentado e sustentável no exterior*. Disponible en http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/relatorio_transnacionais/relatorio_ranking_2011_final.pdf

HIRST, M. y REGINA SOARES DE LIMA, M. (2006). *Brazil as an Intermediate State and Regional power*, *International Affairs*, Vol. 82, Nº1.

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

LÓPEZ, A. (1999) *El caso brasileño*, en Chudnovsky, Kasacoff y López, "Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado", FCE, Bs. As.

OMAN, C. (2000), *Policy Competition for Foreign Direct Investment: a Study of competition among Governments to Attract FDI*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

PUTNAM, R. (1988), *Diplomacy and Domestic politics: The logic of two level games*, *International Organization*, Vol.43, Nº 3.

REVISTA VALOR (2011), *Multinacionais Brasileiras: Presença Global*, *Revista Valor Internacional* (Ed. Multinacionales), Nº5, Septiembre, 2011 Disponible en <http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=3>

SANTISO, J. (2008), *La emergencia de las multilatinas*, *Revista CEPAL*, Nº 95.

SARAIVA, M. (2009), *Política externa brasileira: crenças na formulação e pragmatismo nas ações*, Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe

VENTURA DIAS, V. (1994), *Las empresas brasileñas: internacionalización y ajuste a la globalización de los mercados*, CEPAL, Oficina de Brasilia, Documento de Trabajo Nº 33, Brasilia.

VIS-DUNBAR, D y SUZY NIKIEMA, H. (2009), *Do Bilateral Investment Treaties Lead to More Foreign Investment?*, *Investment Treaty News*. Disponible en <http://www.investmenttreatynews.org/cms/news/archive/2009/04/30/do-bilateral-investment-treaties-lead-to-more-foreign-investment.aspx>

VIS-DUNBAR, D y WHITSITT, E. (2008), *Investment Arbitration in Brazil: Yes or No?* *International Institute for Sustainable Development*, *Investment Treaty News*, Diciembre.