

Brasil y la promoción de Tratados Bilaterales de Inversión: El fin de la disyuntiva.

Brazil and the promotion of Bilateral Investment Treaties: the end of the dilemma

Esteban Actis*[†]

Recibido: 30 de septiembre de 2013.

Aceptado: 19 de mayo de 2014.

Publicado: 26 de mayo de 2014.

Resumen: En los últimos meses del 2013, Brasil modificó su tradicional rechazo a negociar y suscribir BITs debido al inicio de negociaciones con cuatro naciones africanas para concluir este tipo de acuerdos. El avance de las empresas multinacionales brasileñas ha provocado el fin de disyuntiva de adherirse a este tipo de instrumento de facilitación y protección de inversiones. A pesar de que la propuesta brasileña intenta despegarse de los tradicionales BITs incorporando nuevas aspectos que matizan las relaciones de poder entre país inversor y país receptor, el hecho pone de manifiesto las limitaciones que tiene la actual retórica brasileña de avanzar hacia una profunda transformación del orden internacional vigente.

Palabras clave: Brasil, internacionalización de capitales, Tratados Bilaterales de Inversión, Disyuntiva, intereses ofensivos.

Abstract: In the last months of 2013, Brazil modified their traditional refusal to negotiate and sign BITs due to the start of negotiations with four African Nations to conclude such agreements. The advance of Brazilian multinational companies has caused the end of the dilemma of adhering to this type of instrument of facilitation and protection of investments. While the Brazilian proposal tries to move away of the traditional BITs incorporating new aspects that seek to clarify the relations of power between home-country and host-country, this event highlights the limitation that has the current rhetoric of Brazilian move towards a profound transformation of the existing international order.

Keywords: Brazil, internationalization of capitals, Bilateral Investment Treaties, Dilemma, offensive interests.

* Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario – Argentina. Doctorando en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Email: e.actis@conicet.gov.ar

[†] Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina.

Introducción

La República federativa de Brasil es el único país en el mundo con peso económico relevante que todavía no está vinculado a Tratados Bilaterales de Inversión (BITs por su sigla en inglés³). Desde los años noventa la clase política brasileña ha sido reticente a firmar (y ratificar) acuerdos de inversiones. Esta situación no ha impedido que Brasil sea, en lo que va del siglo XXI una de las economías que mayor cantidad de flujos de IED recibe. No obstante, en dicho período Brasil se ha transformado en un emisor neto de IED producto de la consolidación y profundización del proceso de internacionalización de su sector productivo. Desde 2003, un importante conjunto de empresas multinacionales brasileñas han invertido importantes montos en el exterior, las cuáles se han direccionado tanto hacia los países desarrollados (América del Norte y Europa) como hacia el mundo en desarrollo (América Latina y África principalmente). Esta situación ha provocado que el tema de los BITs esté en el debate público y sea un “tema sensible” para la dirigencia política y empresarial brasileña (CNI, 2009). Con la llegada del nuevo siglo, para la política exterior brasileña, adherir o no a BITs ha provocado una “disyuntiva” debido a la

compleja relación costos-beneficios (Actis, 2012).

Sin embargo, en los últimos meses del año 2013 el gobierno brasileño entregó una propuesta de BITs a cuatro naciones africanas (Angola, Nigeria, Mozambique y Sudáfrica). El dato distintivo es que dichos acuerdos bilaterales son una “propuesta brasileña” a cuatro naciones donde se han registrados importantes inversiones del capital brasileño. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo analizar el cambio de postura brasileña (*rechazo/ disyuntiva/ propuesta de BITs*) en el marco de la profundización de la internacionalización del capital brasileña.

El primer apartado del trabajo analiza el lugar del Brasil en el sistema global de IED en un contexto de expansión internacional del empresariado brasileño. Consecuentemente, el segundo apartado describe el tránsito al interior de Brasil de un fuerte consenso de *rechazar* la adhesión a los BITs a las dudas y *dilemas* producto de la aparición de intereses ofensivos. El tercer apartado, analiza cómo la propuesta brasileña de BITs (la que hemos denominado como *BITs Light*) intenta saldar las tensiones entre los beneficios económicos y los costos políticos en el marco de la actual inserción internacional de Brasil. En el último apartado se realizan unas breves reflexiones que intentan vincular este giro en materia de política de inversiones con el rol de Brasil en el presente orden internacional.

³ Los BITs son el principal instrumento del Régimen Internacional de Acuerdos de Inversiones (IIAs por sus siglas en inglés). Según la UNCTAD (2013), para fines del 2012 existen firmados 2857 BITs.

Brasil y su mutación en el sistema global de IED

En las Ciencias Sociales en general, y en la disciplina de las Relaciones Internacionales en particular, la noción de *sistema* ha servido como instrumento metodológico para aprehender una realidad compleja. La noción de sistema ha configurado el desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales y ha sido utilizado por diversos enfoques teóricos (Hollist y Rosenau, 1981). El realismo en su versión “neo”, los conductivistas (*behavioralist*) o pensadores de la Teoría Crítica como Wallerstein han debatido sobre la noción de world system. Independientemente de las interpretaciones, la importancia del concepto de sistema radica en su connotación holística y en la utilidad para aprehender grandes procesos sociales. De ahí la noción de Sistema Político Internacional (Atkins, 1991) para el estudio de la política internacional o la noción de Sistema Económico Mundial para analizar la economía internacional (García de la Cruz & Durán Romero, 2005). En esa dirección se inscribe la referencia al “sistema global de Inversión Extranjera Directa” (IED⁴) para tener un

⁴ Se entiende por IED cuando una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. A diferencia de la mera inversión en cartera, la IED no sólo implica una transferencia de recursos sino también la adquisición del control duradero sobre una unidad productiva (Krugman & Obstfeld, 2001). El concepto de control duradero implica la

mejor entendimiento de lo que acontece a nivel mundial en relación a los flujos de inversiones.

Las empresas multinacionales (EMN) son los actores que vehiculizan la IED. Sin embargo, la condición de multinacional no altera la “base nacional” del capital. En otras palabras, más allá que la empresa tenga inversiones en varias naciones, la misma siempre está identificada con un país particular. Compartimos con Bresser-Pereira (2010:32) que: *“La enorme mayoría de las ‘multinacionales’ son corporaciones nacionales pues están controladas por el capital y el conocimiento de uno o dos países. Prueba de ello son las actividades que los embajadores de los países ricos desarrollan en los países en desarrollo. Cada embajador conoce con precisión cuales son ‘sus’ corporaciones, es decir las corporaciones cuyos intereses debe representar. Las conoce y no duda en proteger sus intereses... estas corporaciones son multinacionales porque tienen presencia en muchos países y no porque su propiedad esté dividida entre un número de países tan grande que las lleva a perder su origen nacional”*

existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la empresa y un grado significativo de influencia del inversor en la dirección de la empresa. Por tal motivo se contabiliza como IED tanto la formación de capital (nueva unidad productiva o ampliación de la ya existente) como por fusiones & adquisiciones (compra accionaria que otorga influencia sobre una empresa o filial extranjera). Según distintos organismos internacionales como el FMI, la UNCTAD, OCDE, existe influencia cuando el inversionista o la sociedad posee 10% o más de las acciones ordinarias o su equivalente.

Motivo por el cual es común hablar de la “norteamericana Chevron”, la “canadiense Barrick Gold”, “la coreana Samsung” o la “francesa Total”, para dar solo algunos ejemplos. Esto hace, que los actores centrales de lo que denominamos “Sistema global de IED” sean los países y no las empresas.

El sistema se desarrolla vía una diferenciación funcional, dado que hay países *receptores de flujos de capitales (inflows)* y otros que además de *recibir también emiten*⁵ (*outflows*). La enseñanza nos muestra el funcionamiento del sistema a partir de las diferentes olas de internacionalización. Existe cierta correlación entre el ascenso en la estructura de poder internacional -en términos waltziano (Waltz, 1988)- y la emergencia como actor emisor de IED. En otras palabras las economías periféricas y en vía de desarrollos han sido generalmente receptoras de flujos de IED y los países centrales y desarrollados receptores/emisores. De esta manera funcionaba el sistema hasta entrado el siglo XXI. Su simplicidad radicaba en que los flujos de tipo Norte-Sur (de países desarrollados a países en desarrollo) y

⁵ Dos aclaraciones que deben realizarse. Aquellos países -generalmente los Estados más pobres- que no reciben (o el ingreso de IED es mínimo) ni emiten IED no se los considera parte del sistema en cuestión. Además la regla dice que es muy difícil convertirse en emisor neto de IED si no se es una economía que recibe grandes montos de inversiones. El caso de Venezuela es una excepción, desde el año 2000 el ingreso de IED es casi nulo, pero a partir del activismo internacional de su empresa estatal petrolera (PDVSA) tiene registros importantes de emisión de IED

flujos Norte-Norte (entre países en desarrollo) explicaban gran parte del funcionamiento del sistema. Este momento coincide con la expansión de las empresas norteamericanas, en los años cincuenta y sesenta, y de las empresas europeas y japonesas entre los años setenta y noventa del pasado siglo. (Goldstein, 2007)

Dicho esquema se complejizó con la llegada del nuevo siglo. A partir del año 2000 se observa un conjunto de países del denominado “Sur” -las llamadas *potencias emergentes*- que profundizan la internacionalización de sus economías, ya no sólo vía comercio, ahora a partir de la emisión de flujos de IED debido al surgimiento de las denominadas nuevas multinacionales, las “*MNE Latecomers*” (Mathews, 2006). Coincidimos con Chittoor que “la emergencia de firmas del mundo en desarrollo como importante jugadores en los mercados globales ha sido el fenómeno distintivo de la globalización en lo que va del siglo XXI” (Chittoor, 2009:27). De esta manera, aparece así la consolidación de flujos de IED que eran marginales hasta entonces: flujos de tipo *Sur-Sur* y *Sur-Norte* se suman a los tradicionales Norte-Sur y Norte-Norte

Con la llegada del siglo XXI, la república federativa de Brasil pasó de ser un país receptor de IED para convertirse en *receptor/emisor* de IED (gráfico N° 1). El nuevo siglo trajo como novedad una nueva forma de internacionalización económica del gigante sudamericano, ya

no sólo por vía del comercio exterior sino por la proliferación de lo que se conoce como *Investimentos Brasileiros Diretos* (IBD) producto de la expansión más allá de las fronteras nacionales de un vasto conjunto de multinacionales brasileñas⁶. En realidad la novedad es la consolidación y profundización de una “internacionalización en curso” que se comienza a dar a partir de los años setenta debido a la expansión de un conjunto pequeño de empresas brasileñas (Ventura Dias, 1994; CEPAL, 2005)

Entre los años 2003 y 2012, la economía brasileña se ha destacado por la cantidad de IED recibida. Brasil albergó en dicho interregno 390 mil millones de dólares de IED⁷. Empero, a la par de recibir IED, los datos señalan Brasil se convirtió en un emisor neto de IED. Los siguientes datos evidencian la magnitud del fenómeno en cuestión. Entre 1988 y 1995 salieron⁸ de Brasil 5.764 millones de dólares en

⁶ Existe un universo de 200 empresas brasileñas con algún tipo de presencia internacional con al menos 10 millones de dólares invertidos en el exterior (Valor-Sobeet, 2011:29).

⁷ Datos del Banco Mundial, “Indicadores del Banco Mundial”, disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator>

⁸ Datos de la Balanza de Pagos de Brasil, disponibles en <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>. La cifra que es relevante es el monto que sale de Brasil en concepto de IBD, registrado como débito en la balanza de pagos, y no el monto neto de IBD, es decir la relación salida y entrada (registrada como crédito). Dado las estrategias de muchas empresas brasileñas de repatriar capitales del exterior a través de “prestamos intercompañía”, en muchos registros (como es el caso de los informes de la CEPAL) se contabilizan la relación entre la entrada y salida de IBD.

concepto de IBD, es decir un promedio anual de 720 millones. En cambio, entre 1996 y 2003 la cifra se ubicó en 18.970 millones de dólares, dando un promedio anual de 2.371 millones. A partir de entonces se observa un crecimiento exponencial. Entre 2004-2012, salieron en concepto de IBD 198.946 millones de dólares, un promedio anual de 22.105. Para el año 2003 el Stock de IED brasileña en el exterior era de aproximadamente U\$S 54 mil millones, para el año 2012 la cifra ascendió a U\$S 232 mil millones (UNCTAD, 2013).

Brasil frente a los Acuerdos Bilaterales de Inversiones. Del rechazo a la disyuntiva

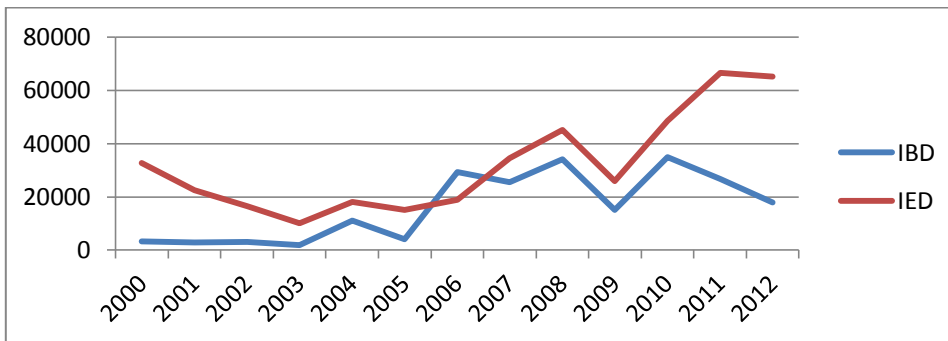
La mutación de Brasil de receptor a receptor/emisor en el sistema global de IED ha transformado el posicionamiento al interior del gigante sudamericano con respecto a los BITs. Desde los años noventa del pasado siglo hasta el inicio del 2013 dicho cambio puede ser denominado del *rechazo a la disyuntiva*. En realidad el nuevo status de emisor de IED complejizó las opciones de Brasil frente a este mecanismo bilateral. Hasta comienzos del siglo XXI, la ecuación costos/ beneficios estaba relacionada al plano doméstico. En cambio, con el devenir de la primera década del siglo el tema tiene implicancias *intermésticas* para Brasil -tanto a nivel local como internacional- dado el impacto en la política exterior de Brasil. De acuerdo al modelo de Putnam (1988) la cuestión de los BITs pasa a ser un típico “juego de doble nivel” en donde se deben atender

Brasil y la promoción de Tratados Bilaterales de Inversión: El fin de la disyuntiva.

los intereses nacionales como internacionales de un país. Con respecto las implicancias en el plano externo, Amado Cervo (2012:36) señala que “no

hay nada más sorprendente para la inserción internacional de Brasil en el siglo XXI que el proceso de internacionalización de su economía”

Gráfico N°1: flujos de Ingreso de IED a Brasil y flujos de IBD en el exterior (2000-2012).
 En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Balanza de pagos de Brasil

El impacto de la internacionalización de capitales en la acción externa brasileña queda en evidencia tanto en el plano teórico como en el práctico. Celso Lafer (2002:64) entiende a la política exterior como una *“política pública que tiene como objetivo traducir necesidades internas en oportunidades externas”*. Es decir, la necesidad del capital nacional brasileño de invertir en el exterior se ha transformado en un nuevo objetivo de política exterior, traducido en un conjunto de iniciativas y acciones de su política exterior que intentan apuntalar el proceso de expansión (Actis, 2013)

En Brasil ha existido tradicionalmente una fuerte voluntad política que ha rechazado los mecanismos de protección de inversiones, entre ellos los BITs. De acuerdo Mota Veiga & Polonia Rios

(2012:20) estas iniciativas han sido consideradas como “portadoras de riesgo” para la estrategia industrial del país en el marco de posturas defensivas orientadas a preservar una autonomía en la formulación de las políticas económicas. Gran parte de la clase política brasileña comparte este diagnóstico, situación que explica la no ratificación parlamentaria de ninguno de los BITs firmados⁹. En marzo de 2002 se creó un Grupo de Trabajo Interministerial el cual concluyó la conveniencia de retirar dichos acuerdos del congreso, cuestión que se produjo en diciembre de 2002.

⁹ Entre 1995 y 1999 se firmaron 14 BITs: Chile, Francia, Portugal, Reino Unido, Suiza, Venezuela, República da Corea, Cuba, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica-Luxemburgo, Italia y Finlandia.

El diplomático Ronaldo Costa Filho en el marco de un seminario organizado en la Federación de Industriales de Sao Pablo (FIESP)¹⁰, puntualizó dos aspectos negativo de los BITs: 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 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. Estas percepciones influyeron para que Brasil adoptase históricamente políticas de atracción de inversiones “vía incentivos¹¹” y no “vía regla” como son clasificados los BITs (Oman, 2000).

¹⁰ 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>.

¹¹ 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 nacionales, optó por un mecanismo de atracción por incentivos fiscales y tributarios.

Como se mencionó, la mutación de Brasil en el sistema global de IED en la primera década del siglo XXI complejizó la cuestión dado la aparición de “intereses ofensivos” producto de la constante expansión de las empresas brasileñas en el exterior. A su vez, distintas controversias entre el capital y gobiernos receptores (Petrobras-Bolivia y Odebrecht-Ecuador) hicieron visible la “desprotección” de las inversiones brasileñas¹² (CNI,2009) y como así también los dilemas que comenzaba a tener el gobierno de Lula. Esto quedó evidenciado en la comparecencia del entonces canciller Celso Amorim ante el Congreso en el contexto de la tensión con Bolivia: *“Con relación a la nacionalización, fuera de las gestiones diplomáticas, podemos actuar de manera jurídica. La Petrobras que está presente en Bolivia, en la exploración principalmente, es Petrobras Holanda. Por qué?, porque ella se vale de un acuerdo de inversiones que existe entre Holanda, ya que Brasil no tienen acuerdos de inversiones con ningún país del mundo. Entonces, es una curiosidad y una paradoja que nosotros, en realidad, tengamos que recurrir a un instrumento que internamente no nos gusta”* (Amorim, 2006)

¹² Importantes actores políticos en Brasil, como Rubens Barbosa (2009) o Welber Barral (IPEA, 2011) se han mostrado preocupados por la falta de protección del capital brasileño.

Cuadro N°1: Brasil frente a los BITs (1990-2003)

	Visión política	Visión económica	Resultado
Tablero nacional Intereses defensivos (receptor de IED)	Preservación de la capacidad regulatoria del Estado (soberanía) Regulación nacional al capital transnacional.	Beneficios Limitados de los BITs para atraer IED Atracción de IED vía incentivos.	Rechazo a los BITs.

Fuente: elaboración propia.

Ante esta realidad, la pregunta que debe hacerse es: ¿Por qué Brasil no ha avanzado en la negociación de este tipo de acuerdo con países de menor desarrollo donde operan las multinacionales brasileñas?, en otros términos ¿Por qué no se ha utilizado los BITs como instrumento adicional al apoyo a la internacionalización de capitales, visible en la política del BNDES¹³? Con muchos países africanos y latinoamericanos los intereses domésticos defensivos están resguardados debido a que no existen inversiones cruzadas. La respuesta está en los costos en la dimensión política. En este plano el aspecto de los BITs entra en tensión con ciertos lineamientos de la política exterior brasileña reciente (2003-2013).

Para los países en desarrollo, los BITs han tenido una connotación Norte-Sur muy marcada. La relación de poder es de

¹³ La política de Financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) ha sido la principal política pública brasileña (desde el 2003) de promoción en pos de la internacionalización de capitales brasileños (Sennes & Camargo Mendes, 2010; Finchelstein, 2012)

clara asimetría. El país receptor debe cumplir con determinadas reglas para garantizar la inversión realizada por una empresa extranjera. Como señala el Portal Brasileño de Comercio Exterior¹⁴, en los BITs *prevalece la definición de qué se entiende por el concepto de “inversión” de los países inversores en detrimento de los receptores*. En temas sensibles como expropiaciones, solución de diferencias, transferencia de renta, espacios públicos y medio ambiente generalmente prevalecen los intereses de las empresas.

Cabe destacar, que el arribo de importantes inversiones brasileñas en el exterior fue incluido en el marco de iniciativas de la política exterior brasileña tendientes a contribuir al desarrollo productivo y a la infraestructura en países con grandes atrasos en dichas áreas. A nivel sudamericano, tanto para la política de “solidaridad regional” como para la idea de “cooperación para el desarrollo” (Pinheiro & Gaio, 2013) las inversiones

¹⁴ Información disponible en <http://www.comexbrasil.gov.br/>

de empresas brasileñas han sido funcionales a estos objetivos. Como señalaron Bouzas, Da Motta Veiga & Ríos (2008) en 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.

En la “revalorización” de África por parte del gobierno de Lula (Lechini, 2008) la agenda de inversiones y de cooperación ha sido uno de los pilares en donde se sustentó el acercamiento con el continente (Iglesias & Pereira Da Costa, 2011). Para el gobierno “*las inversiones junto con la implementación de otras políticas como los proyectos de cooperación técnica sirven para suplir las carencias del continente africano*”¹⁵. (Itamaraty, 2011) En ese sentido la construcción por parte de Odebrecht del aeropuerto de Nacala en Mozambique con financiamiento del BNDES o la construcción de un corredor vial en Gana por parte de Odebrecht y Andrade Gutierrez (también con financiamiento brasileño) forman parte de la agenda de cooperación brasileña. En definitiva, para Brasil estas acciones

¹⁵ El empresariado brasileño también intenta mostrar que las inversiones tienen primordialmente un beneficio social antes que privado. Por ejemplo la empresa Odebrecht anuncia en su portal web la realización del aeropuerto como “Un acuerdo para beneficio de Mozambique”. Disponible en <http://www.odebrecht.com/es/node/15776>

constituyen las “*Inversiones nacionales en cooperación internacional para el desarrollo en el marco de una cooperación sur-sur*” (IPEA, 2010). Desde el 2003, la diplomacia brasileña ha procurado construir bienes públicos regionales y desenvolver estrategias de co-desarrollo en África y América del Sur (Milani, 2012)

En definitiva, para el gobierno brasileño las inversiones de las multinacionales brasileñas, en especial aquellas vinculadas a la construcción y a la explotación de recursos naturales, forman parte de un tipo de relación Sur-Sur, es decir de una relación horizontal de beneficios mutuos la cual intenta diferenciarse de las relaciones verticales asociadas a los países del norte. Acá es donde comienza el malestar para la política exterior brasileña dado que la autopercepción de formar parte del “Sur” entra en tensión con un atributo de poder típico del “Norte”, como es la internacionalización de capitales. Avanzar en la firmas de BITs con países de menor desarrollo implica cristalizar la asimetría de poder existente. En la retórica brasileña de una búsqueda de Brasil de un “*nuevo mundo*”, democrático y con múltiples polos de poder (Aurelio Garcia, 2013), acciones típicas del “*viejo mundo*” como son los BITs, no son compatibles.

Cuadro N°2: Brasil frente a los BITs (2003-2013)

	Visión política	Visión económica	Resultado
Tablero internacional Intereses ofensivos (emisor de IED)	Herramienta asociada a un orden internacional asimétrico. Connotación Norte-Sur en el marco de la Cooperación Sur-Sur Costos políticos	Herramienta que facilita y protege a las inversiones brasileñas en el exterior Beneficios económicos	Disyuntiva.

Fuente: elaboración propia.

La propuesta brasileña de “BITs light”: Fin de la disyuntiva

La disyuntiva brasileña respecto a la conveniencia de firmar BITs parece haber llegado a su fin. En octubre de 2013 el gobierno brasileño llevó una propuesta de BITs a cuatro países africanos: Angola, Nigeria, Mozambique y Sudáfrica. El contenido de la propuesta, que está bajo análisis de los gobiernos africanos, no fue revelado oficialmente (Isaura, 2013). Los acuerdos fueron elaborados al interior de Brasil, más precisamente por la *Câmara de Comercio Exterior* de Brasil, órgano integrante del Consejo de Gobierno de la Presidencia de la República, el Ministerio *Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* (MDIC), la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP) y la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI).

La voluntad política de la administración Rousseff de avanzar en esta materia queda de manifiesto en las declaraciones de Daniel Godinho, Secretario de Comercio Exterior del MDIC. El

funcionario sostuvo que *“hay hoy un mandato del gobierno brasileño para que el país busque negociar acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones, inicialmente con países africano...estamos abocados al establecimiento de mejores condiciones posibles para los inversores brasileños en el exterior... estos acuerdos que estamos buscando serían un instrumento de apoyo para las inversores brasileños”* (MDIC, 2013)

Los países seleccionados para llevar adelante esta propuesta son importantes receptores de IBD. Son los países africanos en donde las empresas multinacionales tienen mayor presencia (FDC, 2013). A su vez, si los intereses ofensivos son elevados, los intereses defensivos están resguardados dado que no existe inversión cruzada, es decir tanto Angola, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, no tienen inversiones significativas en Brasil (OMC, 2013).

En los actores que participaron en el diseño y ejecución de la propuesta de

Brasil y la promoción de Tratados Bilaterales de Inversión: El fin de la disyuntiva.

BITs hay un indicio de por qué el giro en esta materia. La “gira africana” donde se presentaron los BITs fue realizada por el MDIC, no por la Cancillería. Como se mencionó, el ala técnica/económica del gobierno y el sector empresarial han sido los gestores de los acuerdos. En términos formales, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, no tuvo participación directa en este proceso. Cabe recordar, que la segunda mitad del mandato de Dilma Rousseff estuvo signado por varios contrapuntos con Itamaraty¹⁶. El relegamiento de Itamaraty en este proceso indica cierta subordinación de la dimensión política con respecto a los intereses económicos en este aspecto particular.

Más allá de la difícil relación entre el Planalto e Itamaraty, es menester señalar que los ministerios de Relaciones Exteriores en general dejaron de monopolizar las relaciones externas de un Estado. Como sostiene Hill (2003), en un mundo donde las disputas internacionales ocurren sobre el precio de las bananas o sobre la inmigración ilegal, es riesgoso concentrar las relaciones externas en los servicios diplomáticos nacionales. En tal sentido cada día más, los ministerios domésticos tienen competencia e influencia en los asuntos internacionales.

¹⁶ Durante el gobierno de Dilma Rousseff ha habido distintos acontecimientos que marcaron el deterioro y posterior desconfianza entre el Planalto e Itamaraty. El punto más álgido fue en agosto del 2013 con la fuga de un Senador boliviano de la embajada de Brasil en aquel país, hecho que derivó en el remplazo del Ministro de Relaciones Exteriores.

No obstante, esta situación no ha implicado una desatención a la dimensión política. Los funcionarios brasileños han manifestado que estos BITs no tienen ninguna relación a los viejos y tradicionales tratados de inversiones. El objetivo para Brasil ha sido buscar “*un contrapunto a los acuerdos tradicionales de protección de inversiones*”, de acuerdo al propio Godinho (Leo, 2013). El nuevo modelo de acuerdo de inversiones propuesto por Brasil avanza en dos aspectos centrales de los BITs tradicionales sensibles para los países receptores.

El primero, vinculado a la solución de controversias, es la creación de un *ombudsman* para responder a quejas, dudas y expectativas de los inversores. El objetivo es mejorar la mitigación de riesgos y eventuales diferendos entre los inversores y los gobiernos. Según el Secretario ejecutivo del MDIC, Ricardo Schaefer, “*sería una figura mutuamente aprobada por los signatarios del acuerdo, con autarquía de las agencias gubernamentales, con el objetivo de evitar la judicialización de la controversias*” (Rittner, 2013)

El segundo punto está relacionado a la eliminación de cláusulas que benefician a las empresas multinacionales sobre las del país receptor. De acuerdo a Godinho “*No hay, como en los acuerdos/modelo de los EEUU, cláusulas contra expropiación indirecta, que da a las multinacionales derechos mayores que las empresas nacionales al permitir a los inversores*

extranjeros exigir indemnización en casos de nuevas normas ambientales o de salud pública por ejemplo” (Leo,2013). En esa misma dirección Schaefer afirmó que “*son acuerdos bilaterales de inversiones sin las cláusulas leoninas del pasado”* (Rittner, 2013)

La propuesta brasileñas, a la que podemos denominar como *BITs light* ha sido la salida que eligió el gobierno de Rousseff para sortear la disyuntiva expuesta supra. Por un lado se transforma en una herramienta que facilita y protege a las inversiones brasileñas en el exterior, pero a su vez busca evitar la tradicional connotación Norte-Sur asociada a un orden internacional asimétrico, que en términos retóricos, se pretende modificar.

Reflexiones finales

La iniciativa brasileña de negociar acuerdos bilaterales de inversiones con cuatro naciones africanas, representa sin lugar a dudas una novedad en la inserción internacional de Brasil. Como se intentó mostrar en el trabajo, la visión brasileña con respecto a los BITs ha transitado, en términos temporales, de una postura de *rechazo* durante los años noventa pasando por la *disyuntiva* (en la primera década del siglo XXI) para finalmente *aceptar* (el actual gobierno y los empresarios) a los BITs como herramienta de política económica internacional. Con respecto a los intereses, el péndulo se ha ido moviendo de los *defensivos* a los *ofensivos*, del plano doméstico al internacional, en el marco de la

profundización de la expansión de las empresas multinacionales brasileñas.

No obstante, si bien la disyuntiva parece haber sido dejada atrás, el modelo brasileño de *BITs light* muestra la dificultad que tiene Brasil en promover, potenciar y proteger sus recursos duros de poder en el escenario internacional. Para un país que se considera parte del “mundo en desarrollo” pero que tiene algunos recursos de poder que se asemejan con el “mundo desarrollado”, el ejercicio del poder tiene una alta complejidad derivada de las contradicciones propias de la condición de potencia emergente.

La reciente propuesta de Brasil de negociar BITs arremete la tesis de que Brasil intenta cambiar los cimientos del orden internacional actual. En realidad, en los últimos años se observa una cierta retórica gubernamental con fuertes críticas al orden internacional liberal y a la necesidad de fuertes cambios para crear un nuevo “*orden internacional justo y democrático que no discrimine a los países pobres y en desarrollo*” en palabras de Marco Aurelio García (2013), pero algunas acciones en la arena internacional que no se alejan de las reglas y prácticas del orden internacional liberal. El tema de los BITs es un claro ejemplo

Compartimos con Ikenberry (2011) que el status de poder emergente asociado al incremento de los recursos materiales de poder, principalmente económico, hace que países como Brasil tengan una mayor propensión a operar dentro del orden

internacional vigente, beneficiándose de sus reglas, prácticas e instituciones, que intentar una transformación sistémica. En materia de relaciones económicas internacionales, un esquema basado en la cooperación institucionalizada con el fin de una liberalización económica es funcional para que países, con fuerte intereses económicos ofensivos por su actual estadio de desarrollo, tengan acceso a otras sociedades en la búsqueda de comercio, inversiones y tecnologías. Países como Brasil van a ser propensos a encontrarse con prácticas proteccionistas y defensivas de países de menor desarrollo que ven afectados sus mercados. Justamente, evitar esas prácticas de países como Angola o Mozambique contra el capital brasileño parece inclinar las presentes preferencias internacionales de Brasil.

El caso descrito muestra las limitaciones y dificultades que tiene una potencia emergente como Brasil de llevar a la práctica ciertas posturas revisionistas contra aspectos del orden internacional liberal. El ascenso en la estructura internacional complejiza las opciones externas debido a que el aumento relativo de ciertas capacidades materiales provoca la emergencia de nuevos intereses que, paradójicamente, son protegidos y preservados por regímenes y normas cuestionadas con otra posición en el escenario internacional. A medida que Brasil “converge” en aspectos específicos y reduce la brecha con los países desarrollados – contar con empresas internacionalizadas a nivel global-

también amplía la asimetría con muchos países del denominado “Sur”. En ese marco, muchas normas y herramientas del orden internacional liberal (como los BITs) que supieron ser criticadas y combatidas, hoy se transforman en funcionales para el desarrollo brasileño y para ubicar a Brasil dentro del “club de los poderosos” en el escenario internacional.

Referencias:

- Actis, E. (2012). Brasil frente a los tratados bilaterales de inversiones: disyuntivas de su política exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños”, *Revista NEIBA Cadernos Argentina-Brasil*, UNR-UERJ, v.1, n. 1, pp. 1-13 Disponible en <http://www.ppgri.uerj.br/publin.php>
- Actis, E. (2013). Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil, *Brazilian Journal of International Relations*, Vol 2, N° 3, pp. 39-63. Disponible en <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/2453>
- Amorim, C. (2006) “Exposición de Ministro Celso Amorim en Audiencia Pública de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado Federal, sobre las relaciones Brasil-Bolivia”, 9/5/2006. Disponible en www.itamaraty.gov.br

- Atkins, P. (1991). *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Bs. As., GEL.
- Barbosa, R. (2009), Protección de inversiones no exterior, *O Estado de S. Paulo*, 24/02/09. Disponible en <http://www.trela.com.br/arquivo/protecao-de-investimentos-no-externior/>
- 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?*, Bs. As., Editorial Edhasa.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*, Bs.As., Siglo XXI editora.
- CEPAL (2005). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Disponible en www.eclac.cl
- Cervo, A. (2012). Brazil in the current World Order, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.1, n.2, Jul-Dec, pp. 35-57.
- Chittoor, R. (2009). Internationalization of Emerging Economy Firms - Need for New Theorizing, *Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 45, No. 1, pp. 27-40
- CNI (2009). Os acordos de proteção de investimentos e a indústria brasileira, *Boletim Integração Internacional*, Confederação Nacional da Indústria, Ano 1, N° 4, pp. 2 a 6.
- FDC (2013). *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras*, Fundação Dom Cabral, Disponible en <http://www.fdc.org.br/>
- Finchelstein, D. (2012). Políticas públicas, disponibilidad de capital e internacionalización de empresas en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Chile, *Revista Apuntes*, Vol. XXXIX, N° 70, pp. 103-134.
- Garcia De La Cruz, J.M. & Durán Romero, G. (2005), *Sistema Económico Mundial*, Madrid, Thomson.
- Garcia, M. A. (2013). Dez anos de política externa, em Emir Sader (org), *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, S. Pablo, Flacso.
- Goldstein, A. (2007). *Multinational Companies from emerging economies*, Ney York, Pelgrave Macmillan.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York.
- Hollist, L & Rosenau, J (1981). World system debates, *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 1, pp 5-17.
- Iglesias, R. & Pereira Da Costa, K. (2011). O investimento direto brasileiro na África, *Breves CINDES N° 60*, Dezembro, CINDES.

- Ikenberry, J. (2011). The Future of the Liberal World Order, *Foreign Affairs*, Volume 90, Number 3, May-June.
- IPEA (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2011). *Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas*, Publicación del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Isaura, D. (2013). Brasil quer investir com segurança na África, *Agência de Notícias Brasil-Árabe – SP*, 17/10/2013.
- Itamaraty (2011). *Balço de Política Externa 2003/2010*, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>
- Krugman, P. & Obstfeld, M. (2001). *Economía Internacional: Teoría y Política*, Pearson Educación, Madrid.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- Leo, S. (2013), Brasil cria modelo de proteção a investidor, *Diário Valor*, 7/10/2013.
- Mathews, J. A. (2006), Catch-up Strategies and the Latecomer Effect in Industrial Development”, *New Political Economy*, 11 (3).
- MDIC (2013). Godinho: Brasil apoiará não somente negociações bilaterais e regionais, mas também multilaterais, Noticia del *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*, 26/10/2013. Disponível en <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5¬icia=12765>
- Milani, C. (2012). Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira”, *VI Conferência nacional de política externa e política internacional, publicado por la Fundação Alexandre de Gusmão*, Brasília.
- Motta Veiga, P. & Polónia Rios, S. (2012), Acordos, regras e iniciativas internacionais aplicáveis a IDEs: mapeamento, evolução e implicações, *Breves CINDES N° 62*, Janeiro, CINDES.
- OMC (2013). *Exámenes de Políticas Comerciales: Brasil*, Referencia WT/TPR/S/283, Disponível en www.wto.org
- 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).
- Pinheiro, L. & Gaio. G. (2013), The role of Cooperation for Development on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, Paper presented at *7th ECPR General Conference Sciences Po*, Bordeaux 4 - 7 September.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic politics: The logic of two level games, *International Organization*, Vol.43, N° 3, pp. 427-470.

- Rittner, D. (2013). Brasil faz ofensiva para ampliar vendas à África, *Diário Valor*, 7/10/2013.
- Sennes, R. & Camargo Mendes, R (2009). Public policies and Brazilian multinationals, The Rise of Brazilian Multinationals. En *Making the Leap from Regional Heavyweights to True Multinationals*, J. Ramsey y A. Almeida (eds.), Río de Janeiro, Elsevier.
- UNCTAD (2013), *World Investment Report : Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, Division on Investment and Enterprise, Disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf
- Valor-Sobeet (2011), *Multinacionais Brasileiras: Presença Global*, *Revista Valor Internacional* (Ed. Multinacionales), N°7 , Septiembre, 2011 Disponible en <http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=3>
- Ventura Dias, V. (1994). *Las empresas brasileñas: internacionalización y ajuste a la globalización de los mercados*, CEPAL, Oficina de Brasilia, Documento de Trabajo N° 33, Brasilia.
- Waltz, K, (1988), *Teoría de la política internacional*, Primera Edición, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.