

Brasil en la era de los gigantes:  
La estrategia brasileña en el  
escenario global  
POR SAMUEL PHINEIRO GIMARÃES NETO

MARZO 2010

## Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global\*

*Samuel Phineiro Gimarães Neto, Ministro de Asuntos Estratégicos de la República Federativa del Brasil*

Muy buenos días señores y señoras; señor Presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, muchas gracias por sus amables palabras, a todos los amigos del CARI, a los señores cancilleres aquí presentes, a los señores embajadores y embajadoras.

Para mí es un placer muy grande y un honor poder hablar aquí en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, que es un centro de estudios muy importante, no solamente en Argentina, mas en toda América Latina.

He tenido la oportunidad de estar aquí algunas veces, disfrutando con amigos, y en momentos de gran alegría.

Agradezco mucho también la concesión de la condición de socio correspondiente de esta Casa.

Vamos a ir directamente al tema de nuestro diálogo. En primer lugar, para comprender la estrategia de Brasil en el escenario global es necesario tener una cierta visión sobre cuál es la situación de Brasil, sobre sus principales desafíos y sobre las características de la nación brasileña y su sociedad.

En este momento, son cuatro esas características que considero principales:

La primera es una característica de su sociedad que Brasil comparte muchos otros países de América del Sur. Se trata de las desigualdades sociales; hay disparidades regionales, disparidades de ingreso, disparidades de acceso a la educación y a la cultura.

Brasil no es un país pobre; es uno rico. El otro día mencioné a un grupo de empresarios que así como hay pobreza absoluta, hay otros en Brasil –muy pocos– que están por encima de la riqueza absoluta, que son extremadamente ricos. Pero subsisten esas disparidades muy fuertes.

En segundo lugar están las vulnerabilidades externas. A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho en los últimos años, la sociedad continúa en una situación de vulnerabilidad. Podemos empezar por la vulnerabilidad militar. Las inversiones militares de Brasil son las sextas en el continente sudamericano, en términos de PBI per cápita. Pero esto en términos de extensión del territorio, de población y del mar territorial es irrelevante.

Luego está la vulnerabilidad de naturaleza económica. Hoy tenemos reservas muy importantes (250.000 millones de dólares) pero aún tenemos la necesidad de estimular el ingreso de capitales extranjeros para lograr el equilibrio del balance de pagos.

Hay vulnerabilidades en el área tecnológica, una materia muy ideológica, muy política. A pesar de todos los esfuerzos, Brasil todavía no tiene una participación muy activa en organismos y grupos internacionales; se maneja en forma lateral. Si bien hay un discurso de Política Exterior tendiente a mejorar esa participación, aún hay mucho por hacer al respecto.

En tercer lugar, la cuestión del potencial de la sociedad brasileña, por las características de su territorio, de su población y de lo que ha sido hecho por la construcción del parque industrial y productivo, que es uno de los mayores del mundo.

Sin embargo, hay que analizar este potencial de forma más completa, incluso por la incorporación de una parte de la población que está en situación de penuria. Éstos reciben la Bolsa de

\*Sesión Académica en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 17 de marzo de 2010

Consejo Argentino  
para las Relaciones  
Internacionales  
Uruguay 1037, 1° piso  
C1016ACA  
Buenos Aires  
Argentina

Tel: ++54 (11) 4811-  
0071 al 74

Fax: ++54 (11) 4815-  
4742

cari@cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

Familia, que es un programa social muy importante que beneficia a 55 millones de personas. Hay un potencial enorme en capacidad intelectual y de producción que no es aprovechado porque esas personas están en una situación económica muy difícil.

También hay un gran potencial en recursos naturales que no son totalmente conocidos. El territorio brasileño no se conoce más que en un 30%. Es por eso que descubrimos recientemente las grandes reservas de petróleo. No se conocían porque no se había explorado todavía.

La cuarta característica de la sociedad brasileña es el desafío democrático, es decir, cómo transformar el sistema político que tenemos desde hace veinticinco años en un sistema cada vez más democrático y con una participación más efectiva de la ciudadanía.

Porque los regímenes democráticos, en muchos de nuestros países, son meramente formales: hay elecciones, hay participación, hay partidos políticos y libertad de asociación, pero el ejercicio efectivo del poder político está en manos de grupos muy distintos. Ésta es la realidad.

Entonces, ¿cómo aumentar la participación de la población que, a fin de cuentas, según la Constitución y la legislación brasileñas, es de quien emana el poder político?

Es interesante, el poder emana del pueblo pero es ejercido en nombre del pueblo.

Pasamos ahora a las características coyunturales del escenario internacional. Por un lado, está la crisis económico-financiera; por el otro lado, la crisis ambiental-energética. Y en un tercer lugar identificamos una crisis política a partir del surgimiento de China y de otros países emergentes. Cómo acomodarlos en el sistema político internacional es el gran desafío de los países que están en el centro de la escena.

A la par de estas crisis hay algunas tendencias del sistema internacional que son más profundas.

En primer lugar, la tendencia más importante y que afecta a todas las otras, es la aceleración del progreso científico y tecnológico. Es algo muy revolucionario. Es una enorme cantidad de recursos dedicada a la investigación científica y tecnológica por parte de muchos países.

Por ejemplo, Estados Unidos invierte a tal efecto unos 450.000 billones de dólares por año, o sea, el 3% de su PBI. En el caso de Brasil, invertimos cerca del 1%.

Claro que la montaña de recursos volcada a la investigación tiene consecuencias en la competitividad de las empresas ya que no es realizada por intereses humanísticos,

sino que es hecha para mejorar las condiciones de producción de las empresas.

Con la aceleración del progreso científico y tecnológico – por el momento detenida por la crisis económico-financiera- esa inversión en investigación aumenta año tras año y se generan así, recursos extraordinarios.

En un segundo lugar, yo creo que una característica de los próximos años será una profundización de la crisis ambiental-energética. Primero porque las partículas de carbono permanecen, nadie las saca, continúan contaminando, y todos los años aumentan las emisiones de gases. Además, hay una gran resistencia porque la solución a esto implicaría una reestructuración económica muy grande, a la vez que una reestructuración filosófica.

Es una crisis originada a partir de una filosofía, es decir: cada uno produce lo que quiere producir, y cada uno consume lo que quiere consumir. Es un derecho que no se discute. En este punto surge un problema muy grande, muy delicado.

A esto se suma que la cuestión implica la competitividad de las empresas, porque los combustibles fósiles son los más baratos y por lo tanto, los más utilizados. Se trata de la competitividad relativa entre los distintos países: si un país decidiera, súbitamente, tener una economía libre de carbono, este país –y sus empresas- tendrían costos de producción mucho mayores que los otros.

Otra tendencia del sistema internacional es, a mi juicio, la profundización de las diferencias sociales y de ingreso entre los Estados, que se incrementó considerablemente en los últimos años.

Si comparamos el ingreso per cápita de los países subdesarrollados con el de los desarrollados vemos que hubo un aumento de la brecha, junto con una profundización de las crisis sociales y de las diferencias de ingreso entre las regiones.

Este fenómeno también se percibe en los países desarrollados: Estados Unidos hubo un gran aumento en la diferencia de ingreso en los últimos treinta años.

A la par surge la cuestión de las migraciones, motivadas por aquellas diferencias de ingreso que direccionan los movimientos migratorios hacia los países y regiones con mayores oportunidades de empleo.

Otra característica importante es el proceso continuo de globalización de la economía mundial – lo que no quiere decir que no haya posibilidades de una regulación mayor de esa economía-.

Junto a este proceso de globalización podemos ver una

tendencia a la multipolarización, es decir, a la formación de bloques políticos y económicos. Hay un bloque europeo, que lentamente se va organizando como Estado; un bloque en la región asiática, en torno a China; un bloque en el hemisferio norte, formado por México, Canadá y Estados Unidos; y el MERCOSUR.

Estos lazos implican una integración económica muy profunda.

El primer país en reconocer la independencia de Kosovo ha sido un país de América del Sur. Quizás su Presidente despertó una mañana y pensó: “¡hay que reconocer la independencia de Kosovo!”. ¿Será que fue así? Lo que estoy diciendo es que, muchas veces, la integración económica trae consecuencias para la esfera política.

Otra tendencia interesante es la concentración del poder a nivel mundial. Pienso sobre todo en China. A pesar de la reorganización, hay una gran concentración del poder político, económico y militar que aumenta las diferencias entre los países.

Y finalmente, otra característica que interesa a todos los diplomáticos es el gran esfuerzo de normativización de las relaciones entre los Estados. Muchas veces, esas reglas benefician la concentración del poder porque permiten el mantenimiento de las posiciones relativas de los diferentes Estados.

Mencionemos, para dar un ejemplo, la aplicación de los subsidios agrícolas. Los países altamente desarrollados mantienen políticas de subsidios a su producción agrícola y, en la Ronda Doha, hacen sus mayores esfuerzos para mantener al máximo dichos subsidios, es decir, se reservan privilegios.

Una última tendencia es el establecimiento, a nivel internacional, de parámetros para las políticas nacionales. Esto se profundizó a partir de la Ronda Uruguay, cuando se fijaron parámetros para inversiones, propiedad intelectual, y muchos otros campos.

La idea subyacente es que las políticas nacionales afectan el comercio internacional. Es por eso que esos parámetros se llaman “*Trade Related Investment Measures*” o “*Trade Related Intellectual Property*”.

Entonces, este sistema internacional, con sus crisis y tendencias, presenta otras tres características que no van a cambiar en los próximos años: la primera es una característica económica y consiste en que el sistema internacional es un sistema capitalista. Puede variar el grado de intervención de los Estados en las relaciones económicas internacionales y dentro de cada país, pero los países son

capitalistas.

La segunda característica es que las Naciones Unidas continuarán siendo el sistema político internacional. No vislumbro en los próximos años una nueva estructura de este sistema. Hay organismos específicos, pero carecen de legitimidad. El gran sistema es el de Naciones Unidas, es decir, naciones soberanas, iguales, con un organismo democrático –la Asamblea General– y un organismo jerárquico –el Consejo de Seguridad–.

Esta distinción continuará en existencia. No puedo imaginarme a ningún país que pretenda cambiar el sistema: al país que está en el centro del poder no le interesa cambiar, y los que están afuera no tienen fuerza para realizar el cambio.

En tercer lugar, hay una característica militar que consiste en el incremento de la brecha militar entre Estados Unidos y los otros países.

Además de considerar todas estas tendencias y características, la estrategia de Brasil debe basarse en el hecho de que este país está ubicado en América del Sur. El centro de su Política Exterior debe ser América del Sur; no puede ser Asia, ni África. Y en particular, desde mi punto de vista, Brasil debe concentrarse en sus relaciones con la Argentina.

Así, en medio de esta multipolarización de la política internacional, la estrategia de Brasil es –o debe ser– la creación de un polo en torno a América del Sur, sin perjuicio de América Latina.

Las relaciones que tenemos al interno de América del Sur son mucho más intensas que aquellas que tenemos con América Central y el Caribe.

La estrategia debe partir, además, del reconocimiento de las asimetrías que existen entre los Estados de la región sudamericana: no solamente entre Brasil y cada uno de los otros Estados, sino también, entre los terceros Estados entre sí, hay una distancia enorme, económica, democrática, política, etc.

Entonces, ¿cómo fortalecer y crear un verdadero bloque? La estrategia que hemos seguido comienza por el fortalecimiento de la infraestructura regional, de transporte y de comunicaciones.

No hay una economía regional si no hay infraestructura regional al igual que no hay comercio sin transporte.

También es clave la infraestructura energética: la región sudamericana es muy rica en recursos energéticos de distinto tipo, y la integración del sistema energético permite el desarrollo de economías más eficientes.

Este fortalecimiento se ha llevado a cabo mediante una política de financiación de grandes obras. Pero, a partir de un cierto momento, en condiciones especiales, yo creo que la tarea de los países más avanzados de la región, que son Argentina y Brasil, es transformar los esfuerzos de integración comercial en una integración económica más organizada.

Y ¿cómo fortalecer la confianza y la comprensión política entre nuestros países? Esto se logra a través de la integración en el ámbito de la Defensa, y aprovechando las experiencias de políticas sociales de los otros países de la región, cuyas características sociales son muy semejantes, marcadas por las grandes disparidades. Esto no es un problema solamente de Brasil, o de la Argentina, o de Paraguay. Es un problema que atañe a toda la región.

Pasando a la cuestión de las migraciones, considero que en el futuro tendremos importantes flujos de migración en América del Sur. Principalmente si no hay un desarrollo equilibrado entre los países.

Sé que la Argentina ha desarrollado un programa exitoso de regulación de la inmigración, llamado Patria Grande. Recientemente, también en Brasil hemos lanzado un programa de regulación de los inmigrantes que se hallan en nuestro territorio.

Y la lucha contra la desintegración. En nuestros países hay población diferente, naturalmente.

Paul Wolfowitz ha hecho declaraciones muy interesantes. Ha dicho que no ha visto ninguna innovación del sector financiero que haya contribuido al desarrollo de las economías. ¡Y eso que es Wolfowitz, no es Bakunin!

Aceptamos la libre movilidad de bienes y servicios, y el libre comercio. Pero cuando llega la libre movilidad del trabajo, ahí no, eso no podemos.

Nosotros estamos acá gracias a la libre movilidad del trabajo. Nuestros antepasados han venido de Europa, o de donde fuera, para trabajar. Tenemos que estar a favor y apoyar la libre movilidad del trabajo.

Otra tendencia que mencioné es la profundización de las desigualdades entre los países. La Presidencia de Lula ha propuesto una iniciativa contra la pobreza a nivel internacional.

No solamente porque es una exigencia moral, sino porque es importante desde el punto de vista político y económico: en la perspectiva de nuestro país, individualmente, cuando mejora la situación económica de los países menos desarrollados, mejoran los mercados para nuestros productos.

Hay más estabilidad social y económica; se evitan situaciones de conflicto, que tanto perjuicio causan a los países en desarrollo. Para nosotros, la paz internacional es muy importante.

La Presidencia de Lula también ha hecho esfuerzos muy grandes por las situaciones de catástrofes naturales, como en los casos de Haití y Chile, y también por un país distante, por Pakistán. Claro que aquí entran en juego pactos políticos, pero también queda en evidencia una gran solidaridad internacional.

La cuestión ambiental es otro tema que consideramos muy importante, y que no puede encararse en cada país individualmente; los problemas son globales, al igual que sus consecuencias. Las emisiones de carbono son nacionales, pero el efecto invernadero nos afecta a escala global.

Hemos realizado grandes esfuerzos en la reciente cumbre climática de Copenhague y procuramos que todos los países asuman compromisos firmes de reducción de sus emisiones, de acuerdo su responsabilidad, que es distinta para cada país.

Si se consideran en el ámbito interno, según cantidad per cápita, esas emisiones son pequeñas; pero son importantes en términos globales y absolutos.

En Brasil hemos establecido y alcanzado objetivos de reducción de emisiones: hemos resultado exitosos impidiendo la deforestación y creando una matriz energética limpia, con etanol y energía eléctrica. Aún hay un gran potencial y mucho por hacer en esta materia.

Con respecto a la concentración del poder, que es otra de las tendencias que identifiqué, nosotros consideramos que los organismos internacionales y la distribución del poder internacional no se corresponden con la realidad actual.

Por ejemplo, en el Consejo de Seguridad, ni Francia ni el Reino Unido tenían la fuerza que tenían antes.

Hay que asegurar la representatividad de otros países que han surgido en la escena internacional.

Para ello, hemos propuesto mecanismos de reforma de los organismos financieros internacionales, de Naciones Unidas, y la participación de grupos más informales.

Un ejemplo de esta concentración del poder es la convención internacional que tuvo lugar en el año 2003, en la que Collin Powell presentó fotografías falsas para probar que Irak tenía armas de destrucción masiva. ¡Imagínense a Estados Unidos presentando pruebas falsas!

Un país ha sido invadido en base al arbitrio internacional.

El Presidente Lula se dio cuenta y se posicionó en contra de la invasión a ese país, aún en momentos de fragilidad, del inicio de su mandato, por una cierta inconformidad de los que no tienen voto en Brasil.

Otro tema muy serio es el establecimiento de normas a nivel internacional, la normativización, porque mantiene consolidadas situaciones de poder.

Por ejemplo, en el ámbito del comercio, quiero decirles a los señores que la Ronda Uruguay ha sido un suceso extraordinario, contrario a todo lo que se dice, justamente porque no terminó.

Si hubiésemos aceptado la propuesta en Cancún, la Ronda habría terminado en contra nuestro. El hecho de no haber finalizado demuestra que, por primera vez en la historia, los países en desarrollo se han organizado y han presentado sus posiciones.

En cuanto al establecimiento de parámetros para las políticas nacionales, esas normas sugeridas con tanto énfasis, han sido las que condujeron a las grandes crisis nacionales y, más tarde, internacionales.

Es necesario hacer seminarios de “*best practices*”; a esos países les toca ahora aprender con nosotros. Llegó la hora de enseñarles, porque enfrentan una crisis de proporciones aún desconocidas.

Nosotros, entonces, procuramos resistir en nuestra posición en esas negociaciones internacionales, y señalamos la necesidad, por ejemplo, de cambiar las reglas para que sean más favorables a los países en desarrollo, y para que tengamos la posibilidad de tener nuestras propias políticas, que sean compatibles con nuestra situación, que es muy distinta a la de otros países: tenemos una diferente estructura demográfica, diversos recursos naturales, etc.

En términos de nuestra región, América del Sur, yo creo firmemente que tenemos que transformar nuestros esfuerzos de integración comercial en esquemas de integración económica más profundos, y que los países más adelantados deben procurar modelos que permitan incluir a los países más atrasados y que contribuyan a un desarrollo más integrado.

Hace muchos años atrás, en tiempos del Gobierno del Presidente Alfonsín, participé en un interesante programa de integración y de cooperación económica entre Brasil y Argentina. Yo creo que este proyecto tenía muy buenos principios.

Creo que es la hora de impulsar un desarrollo regional integrado para que podamos tener sociedad más justas, más prósperas y más democráticas en todos los países de la región.

Muchas gracias por la atención.

*Agradecemos la colaboración de Sofía Chico para la publicación de esta conferencia.*