

LA EXPANSIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS: LA RUPTURA DE POLÍTICAS SECULARES

GENILSON VALOTTO PATUZZO

Doctorando en Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá

E-mail: genilson_valotto@hotmail.com

RESUMEN: Brasil es la mayor economía de América Latina, ha logrado una gran estabilidad macroeconómica durante los años 2000. Esta estabilidad fue fundamentada en el sólido crecimiento de la demanda interna, una política monetaria estable y responsable, el pago de su deuda externa y el importante incremento en las exportaciones y una mayor apertura económica al exterior con políticas estructuradas que permitieron la expansión de las exportaciones. Esto desencadenó la ruptura de la tendencia histórica de una economía frágil que sufría con las crisis de otros países. Mientras el mundo atraviesa la actual crisis, Brasil esta superándola sin muchas dificultades apoyándose en políticas estructuradas y sigue exportando más que en décadas pasadas, haciendo que Brasil rompa con sus políticas seculares.

Palabras clave: Exportaciones brasileñas; Apertura económica; liberalismo económico; políticas económicas; reversión histórica.

ABSTRACT: Brazil is the largest economy in Latin America, has achieved broad macroeconomic stability during the 2000s. This stability was based on strong growth in domestic demand, a stable and responsible monetary policy, for the payment of its foreign debt and the substantial increase in exports and greater economic openness to the outside, structured policies that allowed the expansion of exports. This triggered the breakdown of the historical trend of a fragile economy suffering from crises in other countries. As the world passes through the current crisis, Brazil is overcoming it without many difficulties, relying on structured policies and continues to export more than in the past decades, making Brazil break with its secular policies.

Key words: Brazilian exports, Economic openness, economic liberalism, economic policies, historic reversal.

I. Introducción¹

Brasil pasó por profundos cambios socioeconómicos desde la Gran Depresión de la década de 1930 y, principalmente, después de la Segunda Guerra Mundial. Su economía se volcó durante siglos en la exportación de una pequeña cantidad de productos primarios, pasando a ser dominada por un sector industrial amplio y diversificado en un espacio de tiempo relativamente corto (BAER, 2003).

Hoy es la economía más importante de América Latina, ha logrado una gran estabilidad macroeconómica durante los últimos años, fundamentada en el sólido crecimiento de la demanda interna, una política monetaria responsable, el pago de su deuda externa y la importante apertura económica al exterior, con políticas estructuradas recientes, que han permitido que Brasil alcance sólidas tasas de crecimiento económico durante varios años de esta década.

Estas mismas fuerzas son las que ayudarán a Brasil a resistir las turbulencias financieras que afectaron y aún seguirán afectando a varias economías en el ámbito mundial. Entretanto, la apertura económica brasileña ha demostrado que puede hacer frente a actual crisis económica: el primer semestre de 2009 la balanza comercial tuvo un incremento de un 15,3 por ciento en relación con el primer semestre de 2008.

Brasil siempre fue una economía muy débil para afrontar las crisis mundiales por sus políticas equivocadas del pasado, pero con el aprendizaje de la crisis asiática y la mayor apertura económica Brasil ha aprendido el camino del crecimiento económico y se ha fortalecido para reaccionar ante la actual crisis y ya está despertando, pues el saldo de la balanza comercial tiene un superávit equivalente al 50 y 80 por ciento en comparación con los mismos periodos de 2007 y 2008, respectivamente. Esto se debe a acuerdos comerciales principalmente con los países asiáticos, pues los intercambios comerciales entre los dos gigantes mundiales (Brasil y China) se han incrementado substancialmente, dejando a los Estados Unidos, su principal socio comercial, en segundo plano.

¹ Este trabajo es parte de la investigación de la tesis doctoral en Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá.

II. La expansión de las exportaciones y la experiencia con la apertura comercial

La historia más reciente ha dado muestras de que el aislamiento de toda economía termina por generar graves desequilibrios en la misma que difícilmente pueden ser mantenidos en el tiempo.

Hoy en día, y los autores más destacados en la materia consideran que sin vuelta atrás, referirse a comportamientos aislados de las naciones resulta prácticamente imposible, pues toda actuación de índole política o económica que cualquiera de ellas realice se ve influida, a la vez que influye directa o indirectamente, por los demás países.

En el transcurso de los años noventa, Brasil empezó a abrir su mercado internacional gracias al cambio de los políticos que dominaban la política económica brasileña. Pues la nueva clase política intentó a toda costo forzar un conjunto de reformas estructurales que alterasen el modelo de inserción de la economía brasileña en el contexto internacional, dejando un pasado aislacionista en la economía brasileña, donde en el periodo de 1960-1980, casi nada se alteró en la legislación nacional referente al capital extranjero, estando éste impedido de actuar en varios segmentos y principalmente en los servicios considerados estratégicos (IOS, 2005).

La apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido hacerlo en caso contrario. El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan; el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y llevó la suerte a millones de personas (STIGLITZ, 2002). Esto ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en desarrollo e inclusive en Brasil.

Brasil no fue excepción a la tendencia de políticas de liberalización comercial, tanto por el lado de acuerdos regionales como multilaterales.

El concepto de América del Sur como área de fortalecimiento regional fue adoptado por Brasil solidificando el liderazgo brasileño. Basada en la credibilidad que el país alcanzó con la consolidación de la democracia, la estabilidad y la apertura económica, la diplomacia presidencial fue impulsada con vigor en las cumbres multilaterales y bilaterales que recuperaron estrategias de desarrollo y aseguraron políticas externas coherentes: i) el refuerzo de la capacidad empresarial del país; ii) la aplicación de la ciencia y tecnología asimiladas; iii) apertura a los mercados del norte en contrapartida al nacional; iv) mecanismos de protección ante los capitales especulativos; v) una política de defensa nacional.

La creación del Mercosur en el inicio de los años 90 fue el marco de la inserción de la economía brasileña en la tendencia al regionalismo, aliada con el papel activo de la política externa brasileña en el ámbito de discusiones multilaterales en la OMC (DOMINGUES, 2002) . Brasil dejó de hacer política internacional propia y aplicó algunas reformas sugeridas por el Consenso de Washington.

En una primera fase implementó políticas de rigidez fiscal, retiró el Estado de las inversiones productivas, disminuyó salarios y beneficios del Estado del bienestar, privatizó empresas públicas, vendió a las compañías extranjeras para recaudar dólares y pagar la deuda externa. Puso en marcha, en una segunda fase, reformas buscando facilidades para que la empresa extranjera se introdujera en la actividad económica. Las dos olas de reformas exigidas en América Latina por los Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y FMI), llamadas de buena gobernabilidad, deberían resultar en reglas e instituciones favorables a la expansión de las empresas privadas transnacionales en la región. La sumisión del Estado normal, erigida como ideología del cambio, engendró graves incoherencias al confundir democracia con imperialismo de mercado, competitividad con apertura económica y desarrollo con estabilidad monetaria.

En la vigencia de estas nuevas condiciones políticas, el Estado encaminó a Brasil a la destrucción del patrimonio y del poder nacional. Utilizó conscientemente los mecanismos de las privatizaciones para transferir activos nacionales a empresas extranjeras, abriendo así una nueva vía de transferencia de renta al exterior por medio de los beneficios y profundizando la dependencia estructural de la nación y la especulación financiera internacional, que también absorbió renta interna. Como apunta Cervo (2002), más de ochenta mil millones de dólares recaudados por las privatizaciones brasileñas fueron gastados en poner a punto dichas privatizaciones, sin beneficio alguno para el refuerzo de sectores estratégicos de la economía nacional. Como las empresas traían de fuera equipos sofisticados y no se volcaron en las exportaciones, mirando solamente al vasto mercado brasileño, el país convirtió en inocua su política de comercio exterior. La acción destructiva del Estado normal priva, además, al gobierno de medios de poder en el ámbito internacional (CERVO, 2002).

Al pasar los años noventa, se adoptaron medidas para la eliminación de muchas reglamentaciones que perjudicaban el comercio internacional, abriendo espacio para el capital extranjero principalmente en los servicios hasta entonces ofrecidos por el sector

público, que pasó a ser ineficiente e incapaz de realizar inversiones de expansión y modernización. Estos cambios fueron un marco fundamental para definir el perfil de las inversiones externas directas (IED) que llegaron a Brasil, principalmente en la segunda mitad de la década de los noventa.

Es indiscutible que hechos como la estabilidad política y social de los países, la reducción de éstas, favorecida por los avances tecnológicos conseguidos en transportes y comunicaciones, así como el reconocimiento y la ascendencia de la teoría de las ventajas comparativas como precursora de movimientos en relación con la eliminación de barreras artificiales al comercio entre países, han impulsado una mayor liberalización e internacionalización de los mercados (DÍAZ MIER, 1996).

De acuerdo con una nota de la OMC, en todo el mundo los países han reconocido las ventajas económicas resultantes de las reformas que pueden considerarse el puntal de la infraestructura de cualquier economía. Estas reformas tienen repercusiones importantes en el crecimiento y en la eficiencia de una variada gama de sectores usuales y, en forma indirecta, en el rendimiento económico general. Los progresos técnicos de la información, y las tecnologías de la comunicación y el transporte han reforzado la importancia de estos sectores, ampliando los beneficios del proceso de innovación continuo y, multiplicando, al mismo tiempo, los riesgos de la inercia técnica y/o institucional.

Ello hace que, en la actualidad, tan sólo se pueda concebir la existencia de economías abiertas, y Brasil no ha sido una excepción al proceso de internacionalización que han seguido los países desarrollados y en vías de desarrollo. En este sentido, la tabla I muestra el resultado en las exportaciones con el proceso de apertura hacia el exterior que experimenta la economía brasileña después de los años 90.

Tabla 1 – Resultado del Comercio Exterior en miles de millones de US\$ Corrientes

	Promedio				2006	2007	2008	2009
	1980-90	1990-2000	2000-02	2003-05				
Exportaciones bienes	254,8	427,3	173,6	287,8	137,8	160,6	197,9	97,9
Importaciones bienes	168,9	390,5	158,5	184,7	91,3	120,6	173,1	77,9
Saldo balanza comercial bienes*	85,9	36,8	15,1	103,1	46,5	40,0	24,8	20,0
Exportaciones servicios	25,2	51,4	28,3	10,4	19,4	23,9	30,4	17,4
Importaciones servicios	45,5	116,7	48,2	56,9	29,1	37,1	47,1	28,7
Saldo balanza servicios	-20,3	-65,3	-19,9	-46,5	-9,7	-13,2	-16,7	-11,3
Saldo balanza bienes y servicios	4,9	-13,9	8,4	-36,1	9,7	10,7	13,7	6,1

Fuente: Adaptación propia, datos Ministerio del Desarrollo Brasileño

*Saldo de la balanza comercial (FOB)

De la observación de la tabla 1, se ofrece la evolución de las exportaciones e importaciones y el saldo de la balanza comercial, y podemos distinguir una primera etapa en la década de los ochenta, periodo este ya mencionado como el periodo de aislamiento de la economía.

Otro punto de gran relevancia que debemos destacar en el panorama internacional de Brasil está relacionado con el cambio reciente de la moneda, cuando Brasil sustituye el Cruzeiro Real por el Real, en el cual la política monetaria lo revaloriza, el Real sube el tipo de cambio y las exportaciones de bienes bajan significativamente después de 1994, pero el sector de servicios se mantiene estable hasta 2004, cuando Brasil decide ampliar su liberalización en el sector servicios.

El conjunto de reformas implementadas durante los años 90 estuvo comprometido con la integración de Brasil en la economía internacional. Por esto, la estabilidad monetaria asume gran relevancia, pues las grandes empresas multinacionales no tenían cómo evaluar precisamente el desempeño económico, la rentabilidad y los costes de producción y servicios.

Así, el país, que llevaba por casi 15 años de alta inflación, adopta un programa de estabilización anclada en el dólar americano, permitiendo que el mercado interno internacionalizara sus costes y precios a partir de 1994, y que fuera acompañada por una mayor apertura comercial y financiera. Pero el rápido aumento en la tasa de cambio de la moneda contribuye a la ampliación de la oferta de productos importados sin la contrapartida de la expansión de los bienes y servicios exportados. Como consecuencia, Brasil pasó de una posición de superávit a déficit en la balanza comercial.

Ante este rápido descenso en la balanza comercial, el gobierno se ve obligado a implantar diversas medidas para equiparar el mercado interno con el externo, con la intención de promover la competitividad y la modernización productiva, para volver ser competitivo en el mercado internacional.

Entretanto, con la liberalización el gobierno temía el riesgo de no elevar las exportaciones en el sector agrícola de forma substancial, contribuyendo a reducir el saldo positivo en el comercio de bienes y aumentar el déficit en servicios. Estos efectos podrían ser aún más negativos y agravados por el panorama internacional de reducción en el crecimiento del PIB, con la caída y cantidad de las *commodities* industriales y agrícolas y la repatriación de los capitales de los países emergentes a su lugar de origen, y esta incertidumbre se agravó a finales de 1997, principalmente con la fuerte crisis financiera

asiática que afectó a la economía norteamericana y a la UE, que son sus principales importadores y exportadores.

No obstante, entre los años 1998 y 1999, la moneda brasileña vuelve a sufrir una devaluación, y con la entrada de las IED en el país la balanza comercial vuelve a estabilizarse gracias a las exportaciones de bienes, que se incrementan de manera substancial a partir del año 2000. Con este rápido descenso en la tasa cambial, el gobierno se ve obligado a implantar diversas medidas para equiparar el mercado interno con el externo, con la intención de promover la competitividad y con el objetivo de la modernización productiva para volver a ser competitivo en el mercado internacional.

III. Las exportaciones: la contribución de las IED y las privatizaciones

El proceso de apertura y el fenómeno de la globalización en la década de los noventa fueron destacados en los medios académicos y empresariales, generando un gran número de estudios para analizarlos desde los más diversos puntos de vista. Entre tanto, hubo muchas controversias e interpretaciones sobre el tema, e, independientemente de su carácter crítico o apologético de las diferentes interpretaciones, se ve recurrentemente como una de sus características más importantes el crecimiento acelerado de los flujos de inversión extranjera directa (IED) que podemos ver en diferentes autores².

En la década de los noventa empieza una mayor apertura comercial con las alteraciones en el marco regulador de las IED. Al comienzo de estos años hay un gran incremento en las exportaciones e importaciones comerciales, y esto tiene una correspondencia con la privatización e inversiones externas directas desde la inauguración del Plano Nacional de Desestatización (PND) hasta el final del segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), periodo en el que el gobierno vendió cerca de US\$ 105 mil millones en activos. Hasta 1994, el proceso de privatización se produjo de forma lenta, concentrándose en empresas del sector industrial, especialmente siderurgia y petroquímica.

De 1996 en adelante, se incrementa substancialmente el total del capital privatizado, siendo los años de 1997 y 1998 de gran importancia por los fondos generados por la venta de empresas estatales, o sea, el 62 por ciento a lo largo del periodo de

² Entre los principales autores analizados podremos destacar: Almeida (1998 y 2005); Arbache (2002); Azzoni (2007); Barbosa (2006); Bresser-Pereira (2007); Kon (2007); Lessa (2005) y Mota Veiga (2004).

privatizaciones. Y, en su mayor parte, es decir, casi 2/3 de las privatizaciones se concentraron en dos sectores, telecomunicaciones y sector eléctrico.

Este hecho fue posibilitado por varias modificaciones en el Acuerdo Regulador de la IED a lo largo de la década de los noventa. Dentro de las principales podemos destacar:

- ✓ 1991 a 1999: Fin de la restricción a la entrada de empresas extranjeras en el sector de tecnología de la información.

Eliminación de algunas restricciones a la repatriación de beneficios y a la salida de capitales extranjeros.

- ✓ 1995 y 1996: Fin de la distinción constitucional entre empresas nacionales y extranjeras.

Eliminación del monopolio estatal en telecomunicaciones, petróleo y gas por medio de reforma constitucional.

Aprobación de una nueva ley de concesiones, que regula los servicios de utilidad pública.

- ✓ 1997 a 1999: Reducción de los costes administrativos relacionados con la entrada de capital extranjero en el país.

En la explicación de este proceso de creciente apertura de la economía brasileña tiene un papel crucial la progresiva liberalización de los intercambios comerciales, tanto de bienes como de servicios. Una liberalización que ha estado promovida, en primer lugar, por el impulso contra el proteccionismo estimulado por las sucesivas Rondas del GATT(*General Agreement Trade on Tariffs and Trade*) que permitieron continuas rebajas de los aranceles y de otras barreras no arancelarias al comercio; y, en segundo lugar, por el cambio que se ha experimentado en el tono dominante de las políticas económicas aplicadas a partir de los años noventa, que parece mucho más incauto sobre las ventajas que se derivan de la apertura y de la inserción internacional.

Según Motta Veiga (2004:17) en el periodo del gobierno de FHC se produce una elevación de la participación del capital extranjero en las privatizaciones, la cual llega al 53 por ciento, contra el 5 por ciento en el periodo anterior. Entre los países que tuvieron una mayor participación están Estados Unidos y España, sumando entre ambos 1/3 del capital invertido, seguido por Portugal e Italia, según datos del Banco Central de Brasil. Esta apertura tuvo como principal objetivo la entrada de capital extranjero en un momento de que los saldos comerciales negativos en transacciones corrientes se elevaban de forma creciente y expresiva.

Los datos de UNCTAD (2005) indican que el volumen de las inversiones extranjeras directas contribuyó de forma muy importante, ocurriendo que en el año 2000, el 4 por ciento de las inversiones extranjeras de las multinacionales fueron asignados a Brasil. Y eso contribuye al perfil de los flujos y de la acumulación de capital extranjero en Brasil, pues en 1995 el sector de servicios constituía menos de 1/3 del capital extranjero en la economía brasileña, y en 2000, este porcentaje salta a casi 2/3 en sólo 5 años. Esto es así porque en los años noventa, como consecuencia de la privatización y flexibilización del marco regulador de las inversiones en el sector, el ochenta por ciento de los flujos de capital externos se concentraron en las actividades de servicios, pasando ya a principios de los años 2000 el sector servicios a la delantera en términos de participación en el total de los flujos de inversiones extranjeras directas, con aproximadamente el 53 por ciento. Por otra parte, el hecho se explica por la creciente importancia del sector servicios para la dinámica de la economía brasileña, sin olvidar el sector industrial, responsable en el mismo periodo de más del 40 por ciento de las IED recibidas.

Según la investigadora brasileña Anita Kon (2004:74), muchas empresas transnacionales de servicios que actúan en países desarrollados y en desarrollo deciden en cuanto a las inversiones extranjeras directas de manera que puedan responder mejor a sus demandas. La autora observa que los rápidos cambios tecnológicos ocurridos en las últimas décadas llevaron a que las empresas procurasen sustraer recursos de lugares más alejados, a fin de que sirvieran como insumos para atender a mercados más amplios. Y otro punto importante es que cuando llegan las empresas extranjeras, a menudo destruyen a los competidores locales, frustrando las ambiciones de pequeños empresarios que aspiraban a animar la industria nacional.

Brasil no es un caso diferente de muchos países en desarrollo que abrieron sus mercados para servir insumos para las grandes empresas multinacionales, pues las exportaciones brasileñas están especializadas, sobre todo, en *commodities* y productos industriales con baja intensidad tecnológica; en contrapartida, las importaciones son tecnología y servicios de gran valor añadido.

El sector servicios presenta pérdidas consecutivas durante años, como observamos en el cuadro I, por no llevarse a cabo políticas satisfactorias en las inversiones en I+D por varias legislaturas anteriores y preocupándose solamente por las exportaciones de productos con bajo valor añadido, o sea, exportar gran volumen de productos agrícolas y minerales. Pues las transnacionales se llevan de Brasil lo que desean para sus industrias de

transformación y Brasil compra de ellas en los países de origen de dichas compañías, a precios con alto valor añadido y en consecuencia, nos encontramos con una balanza comercial desequilibrada, o mejor, desfavorable, pues importamos tecnología y exportamos insumos.

Durante el proceso de apertura y privatización las IED presentaron un crecimiento exponencial en la década de los noventa, pues en 1991 representaron 1,1 mil millones de dólares, llegando en 2000 a 33,5 mil millones. Durante el periodo de mayor flujo -1996 a 2000- fueron 24,8 por ciento norteamericanas, 17,4 españolas, 9,3 holandesas, 8,1 francesas y 7,9 portuguesas; esto contribuyó al desequilibrio en las cuentas corrientes del país por las repatriaciones de beneficios, ya que es bajo el índice de internacionalización de la economía brasileña.

Para agravar un poco más la situación, durante el gobierno de FHC, principalmente entre 1995 y 2000, la deuda pública interna paso del 33 por ciento al 55 por ciento del PIB. La deuda externa del país, que era de 148 mil millones, pasó a 237 mil millones de dólares, los intereses que se pagaban por esta deuda consumían 50 mil millones de dólares en 2000, o sea, prácticamente la exportación de bienes del año.

La ola privatizadora abrió las puertas y oportunidades para muchos que se aprovecharon con astucia; como señala Cervo (2002:24) “el capital español hizo la fiesta en Brasil”, donde en 2000 estaba en primer lugar en las inversiones con aproximadamente 9,6 mil millones de dólares. Los grupos más importantes recién llegados penetraron en los servicios de rentabilidad alta e inmediata, como: Sol Meliá (hostelería), Telefónica (telecomunicaciones)³, que obtuvo un beneficio de 379,9 millones de dólares solamente en el primer trimestre de 2001, Endesa e Iberdrola (eléctricas), Santander (banca) y Prisa (editorial). Los países de economías maduras tenían la capacidad de introducirse en nuevos mercados, mientras Brasil permanecía refugiado en la sumisión, inerte y regresivo (CERVO, 2002).

Las dos legislaturas de FHC tuvieron éxito en mantener la estabilidad económica interna y elevar la productividad. Entre tanto, los objetivos de acoplar el sector externo y estos objetivos internos (apertura y privatización) rompieron la funcionalidad de la política exterior. Su gobierno confundió apertura con estrategia y sacrificó la política externa, que dejó de servir al desarrollo y a la superación de las dependencias estructurales, o sea, no

³ La apertura de las telecomunicaciones en Brasil correspondió al mayor negocio del mundo en transferencias de activos de países emergentes para los países desarrollados.

formuló estrategias de inserción internacional, solamente la apertura. Podemos decir que durante los gobiernos de FHC las relaciones internacionales se volvieron insignificantes, si no desastrosas considerando la realización de intereses nacionales.

Para finalizar la era FHC podemos citar tres equívocos de sus legislaturas como expone Cervo (2002), “expuso las finanzas a la especulación, convirtió la política de comercio exterior en variable de estabilidad de precios y alienó buena parte del núcleo central fuerte de la economía con las privatizaciones y transferencias de activos al exterior. Profundizó, así, la vulnerabilidad externa, convirtiendo a la economía brasileña en una de las que tenía una situación más grave entre los países emergentes”.

IV. Liberalismo económico

Durante las administraciones de Collor de Melo y FHC, el neoliberalismo inspiró las políticas públicas internas y externas, situándolas en el ámbito del Estado normal. Estos ideales sugestionaron a las delegaciones del Brasil en las negociaciones del GATT en la OMC sobre propiedad intelectual, inversiones, comercio de servicios, sistemas preferenciales y el sistema multilateral de comercio. FHC estaba convencido de que resultarían dos beneficios con la apertura, tanto del mercado de consumo como de los sistemas productivos y de servicios. Primera convicción, que liberaría al Estado de las servidumbres contraídas por las empresas públicas; segunda, que conllevaría a mejorar la competitividad de aquellos dos sistemas. Es verdad que la respuesta de la economía brasileña fue positiva en la medida en que el parque industrial se modernizó y el desempeño fue mejor. Entretanto, la privatización terminó en manos de grupos de poder externos e impidió la inserción internacional del país en condiciones de competitividad sistémica, que demandaba la expansión hacia fuera de empresas de matriz nacional. El efecto del Estado *desenvolvimentista*⁴ en Brasil reunió las cuatro condiciones para eso: grandes empresas (multinacionales), capital, tecnología y mercado.

Con el avance del MERCOSUR, firmado en 1991, y fundamentado en un nuevo modelo económico, Brasil alteró su inserción en la economía mundial, principalmente después de que la política adoptada frenó las altas tasas de inflación. En función de eso, procuró estimular la liberalización comercial. Pues la liberalización comercial fue la responsable de la ampliación de la oportunidad de que en Brasil se estableciera una nueva

⁴ La expresión *desenvolvimentista* fue utilizada por Cervo (2002) y Mota Veiga (2005) y podemos traducirla por el Estado en gran desarrollo.

manera de inserción internacional. Si Brasil era en la década de los 80 el tercer mayor productor de excedentes comerciales del mundo, por detrás solamente de Japón y Alemania, se transformó abruptamente con la implantación del Plano Real en una economía deficitaria en los intercambios comerciales. Esta apertura comercial drástica y desacompañada de políticas industriales y agrícolas adecuadas, llevó a la desarticulación de algunas redes productivas, provocando la sustitución de productos nacionales por importados, ya que debido a las medidas gubernamentales volcadas en la revalorización del tipo de cambio, las exportaciones encontraron una barrera adicional, y se estimuló el crecimiento de las importaciones de bienes y servicios y gastos por servicios en el exterior, lo que podemos ver reflejado en el cuadro I.

Según Pochmann (2002:191), la adopción del incumplimiento de la reglamentación comercial como un fin en sí mismo, o sea, como instrumento de ampliación de la oferta de productos importados y, como consecuencia, del combate a la inflación, generó serios problemas. Por un lado, la economía brasileña perdió la oportunidad de usar la política comercial como estímulo de las exportaciones y de la incorporación de nuevas tecnologías.

Por eso, la participación brasileña en las exportaciones mundiales de productos manufacturados disminuyó, por cuanto las exportaciones de productos primarios fueron elevadas. Debido a la proporción, los años 90 representaron la vuelta a una dinámica comercial cercana a la verificada en el Brasil de los años 30, cuando exportaba bienes de bajo valor añadido y pequeño contenido tecnológico e importaba bienes de mayor valor añadido y coeficiente tecnológico.

V. La reversión de la tendencia histórica

La política externa brasileña tuvo a lo largo del siglo XX una característica pendular, alternando períodos de estrecho alineamiento con los intereses de Estados Unidos con momentos de mayor autonomía. Después del último alineamiento automático con Washington, que predominó en la última década del siglo pasado, el gobierno de Lula da Silva – que comenzó en 2003 bajo el signo del cambio y, para decepción de la opinión pública, no sólo mantuvo sino que profundizó el carácter neoliberal de la política económica – imprimió una clara inflexión en cuanto a las relaciones exteriores.

Con una fuerte mirada en lo que parece ser el interés nacional, sus prioridades pasaron a ser la integración sudamericana, la consolidación de alianzas con los países del

Sur y el fortalecimiento de la posición negociadora del país en foros de comercio internacional (FARIA, 2006).

Sin embargo, la apertura del mercado brasileño en los años noventa creó un desafío nuevo para el comercio exterior. La apertura se destinaba, por lógica política, a forzar la modernización del sistema productivo y a elevar su competitividad externa. En virtud de que los flujos del comercio no confirmaban tal hecho, el gobierno pasó a negociar en varios ámbitos mirando con sus esfuerzos alcanzar el GATT-OMC, un sistema multilateral con reglas transparentes, fijas y justas y, consecuentemente, alcanzar también acuerdos y dispositivos regionales idénticos. Por el contrario, los gobiernos de la década de los 90 no estaban preparados para hacer negociaciones internacionales, pues como señala Cervo (2002:16), había una timidez sistémica nacional, asociada a flaquezas políticas y operacionales, que revertió la tendencia alcista de la década de los 80 en superávits comerciales en una baja fuerza en el mercado internacional, llegando la balanza comercial de la década de los 90 a bajar en relación con la de los 80 en un 57 por ciento y el saldo de bienes y servicios, que presentaba superávit, pasó a deficitario.

Algunos hechos, o mejor, equívocos políticos fueron los responsables de ese cambio. El primero que podremos señalar fue la convicción de que el proteccionismo del mercado interno empeora el crecimiento económico; segundo, la convicción de que el comercio exterior perderá la función de generar saldos y, desempeñará la inusitada función de contener la inflación; un tercero fue la expectativa de que las economías desarrolladas cederían ante los dirigentes en las negociaciones en el sistema multilateral, yendo más allá del realismo que les permitía abusar del idealismo político brasileño. Estos errores tuvieron altos costes.

En el periodo de 1988 a 1993, el gobierno brasileño bajó los aranceles medios del 52 por ciento al 14 por ciento y eliminó todas las medidas no tarifarias. El Plan Real de estabilidad monetaria del 94 introdujo la revaluación cambiaria. En 1995 el comercio exterior revertió la tendencia alcista y pasó a saldos negativos. El apoyo público a liberalización disminuyó, el arancel medio volvió a crecer después de 1996 y la moneda empezó su devaluación en 1999. La balanza comercial perdió fuerza hasta final del mandato de FHC.

El déficit del comercio contribuyó al deterioro de las cuentas externas, principalmente de servicios, lo que incrementó su déficit anual medio desde 2,03 mil millones de dólares en la década de los ochenta hasta 6,53 mil millones en la década de los

noventa. Mientras hacían transferencias de renta al exterior a través de las remesas de enormes beneficios realizados internamente, las nuevas empresas que operaban en el sector servicios en Brasil como consecuencia de las privatizaciones como citamos anteriormente importaban equipamientos y componentes de sus matrices. Por otro lado, las exportaciones brasileñas no registraron ninguna mejora de calidad con las innovaciones de la apertura económica.

El comercio exterior se enfrentó a dificultades coyunturales, principalmente en las negociaciones globales. En un primer momento, Brasil cedió en las negociaciones del GATT a la presión de los países desarrollados, reconociendo el comercio de servicios y la propiedad intelectual y se adhirió a las TRIPs⁵ (Propiedad Intelectual) en 1993 y aprobó la Ley de Patentes en 1996. No obstante, continuó siendo acusado por los Estados Unidos de no respetar ese derecho. Y, entre tanto, con motivo de su desempleo, los países centrales quisieron llevar la cláusula social a la OMC, ello a pesar de ser un instrumento proteccionista, Brasil firmó aceptando discusiones sobre cláusulas de trabajo únicamente en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, las medidas proteccionistas disfrazadas estaban presentes y, una vez más, los países desarrollados adoptaron medidas *ecoproteccionistas* y fitosanitarias, contrariando las normas multilaterales, medidas que no cumplen los “sirvientes” países pobres.

Sin embargo, cuando los litigios de comercio, principalmente los procesos anti-dumping, eran llevados a los mecanismos de solución de controversias en la OMC, el juzgador padecía de vicio político y siempre daba la causa a los ricos. En pocos de ellos Brasil llevó ventaja, como en los casos de exportaciones de gasolina a los Estados Unidos, del café soluble para Europa y de los subsidios canadienses a la industria aeronáutica. A esas dificultades globales se sumaban las regionales: los Estados Unidos mantuvieron un gran número de barreras a las importaciones brasileñas de manufacturados y productos primarios, lo que llevó a Brasil a retrasar las negociaciones para la formación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Mientras, la disputa entre las empresas canadienses exportadoras de aviones, Bombardier y Embraer, mostró al gobierno brasileño el duro juego que significa negociar con las incertidumbres comerciales, disfrazó sus subsidios en este sector y produjo sanciones de la OMC; como venganza, Canadá

⁵ TRIPs (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights/Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio)

castigó las exportaciones de carnes brasileñas alardeando por el mundo de que había una contaminación en su cabaña ganadera por la epidemia de las “vacas locas” que no existía. La Unión Europea no abrió la mano de los subsidios agrícolas. Con motivo de los obstáculos descritos, entre 1991 y 1998 el Mercosur sufría una corrupción de las reglas aduaneras y la multiplicación de las incertidumbres en virtud de la incompatibilidad del cambio, fijo en Argentina y flexible en Brasil.

Dado ese cuadro desfavorable, el gobierno brasileño tuvo que someter sus medidas a una política de comercio exterior más realista y conducente al comportamiento de un verdadero Estado.

Entre tanto, las exportaciones solamente presentaron cifras significativas a partir de 2002, su crecimiento y diversificación forman parte de un largo proceso de cambios estructurales que marcaron la progresiva integración de la economía brasileña en la economía global. Las transformaciones en el empleo, en la estructura productiva, en la composición patrimonial de las empresas y en la reasignación espacial de éstas hacia el interior del país, señalaron a los empresarios nacionales el inevitable ajuste a las nuevas condiciones de producción y competencia internacional pos-apertura. No es demasiado insistir que los cambios en virtud de la liberalización comercial y de la expansión del comercio incidirán en un contexto de extrema desigualdad⁶, tanto en resultados como en oportunidades (VENTURA-DIAS, 2007).

De esta manera, el gobierno de Lula introduce cambios paulatinos en el desempeño de la política comercial brasileña para adaptarla a los nuevos objetivos y prioridades de la política externa y sus condicionantes de política interna. En primer lugar, aumentan las resistencias a negociar los acuerdos regionales con los países desarrollados, particularmente con los Estados Unidos. La reformulación del proceso de negociaciones del ALCA es propuesta por Brasil con el objetivo de reducir el grado de ambición del proyecto. En relación con la Unión Europea, a pesar de los esfuerzos para concluir el acuerdo dentro de 2004, ello no fue posible por no superarse los principales bloqueos que estaban relacionados con las divergencias en los intereses entre los dos. La OMC pasó a ser el organismo más adecuado para negociar cuestiones comerciales con los países desarrollados.

⁶ La autora cita entre las desigualdades provocadas por la liberalización, las de rentas, educación, consumo, sueldos y acceso a servicios privados y públicos. También la dificultad y oportunidad en las diferentes posibilidades de las personas a tener acceso a bienes y servicios que dependen de atributos incontrolables como raza, sexo, origen geográfico etc.

En segundo lugar, se intensificaron las reticencias para negociar los temas no estrictamente comerciales. Con una preocupación mayor para preservar el grado de libertad para la implantación de políticas industriales autónomas, el gobierno pasó a evitar negociaciones de disciplinas de intereses con los países desarrollados, como la protección de las inversiones extranjeras, el acceso a licitaciones públicas o nuevas reglas para el comercio de servicios. Por otra parte, Brasil pasó a aceptar que reglas de su interés, como las sanciones para las medidas antidumping y para los subsidios agrícolas, fuesen tratados solamente en un ámbito multilateral.

El tercer y relevante tema fue la política comercial y el activismo en las negociaciones bilaterales con los países del Sur, sobre la propuesta de que el dinamismo en el comercio internacional se encuentra en los países en desarrollo y que las posibilidades de crecimiento de los flujos comerciales con los países del Norte ya estaban agotadas, y se lanzaron y enfatizaron nuevas negociaciones.

Sin embargo, como apunta Sauvé y Mattoo (2004:4), existe un riesgo de que la regionalización pueda crear una nueva zona de intereses adquiridos que podrán resistir a la apertura adicional del mercado, despertando la inquietud de que el regionalismo puede convertirse en un “escollo” a la liberalización multilateral; Brasil puso esto como su primer objetivo. Aun así, los efectos de las nuevas políticas de comercio exterior adoptadas por el gobierno de Lula empiezan a tener efecto, pues en el trienio 2003-2005 las exportaciones fueron un 65 por ciento superiores y el saldo de la balanza comercial de bienes casi se multiplicó por siete en relación con el trienio anterior 2000-2002, llegando en 2008 a 197,9 mil millones de dólares y, esto afectado en el último trimestre del año por la fuerte crisis financiera que afectó a sus principales mercados de exportación, Estados Unidos y Unión Europea. Los principales factores de la reacción fueron la nueva devaluación del cambio en el real brasileño en 2002 y la caída de la actividad de los pequeños agentes, principalmente en las inversiones; el incremento del volumen exportado tuvo también lugar por la mejora significativa de los precios de exportación (POLONIA RIOS y IGLESIAS, 2005).

Todo indicaba que se vivía un nuevo ciclo de crecimiento en la economía brasileña, pues todos los indicadores económicos venían acompañados de significativas mejoras en la situación externa brasileña, que históricamente presentó restricciones importantes al crecimiento del país. La deuda pública estaba en declive y los niveles de desigualdad se venían reduciendo significativamente.

Esto influyó para que el gobierno lanzara un plan de Política de Desarrollo Productivo (PDP)⁷ a mediados de 2008, que fue formulada mirando la coyuntura económica extremadamente favorable en términos de crecimiento económico y sugería que el país había solucionado algunos de sus mayores problemas estructurales y había alcanzado, definitivamente, las condiciones necesarias para el crecimiento sostenible de su economía. Pues una de las metas de la PDP es ampliar la participación brasileña en las exportaciones mundiales con la finalidad de garantizar la robustez de la balanza de pagos, que en los últimos años fue favorable por la creciente demanda mundial y los precios de las *commodities*, que favorecieron significativamente las exportaciones brasileñas, como citamos anteriormente.

VI. La crisis actual

El primer hecho importante de esta crisis internacional fue la reducción significativa del volumen del comercio mundial y, consecuentemente, afectó a las exportaciones brasileñas. Entre tanto, el gobierno había estimado una reducción de hasta el 20 por ciento en las exportaciones en 2009. Las estimaciones de la OMC, a su vez, indican una caída del 9 por ciento en el volumen de exportaciones mundiales.

Entretanto, Brasil perdió un 24,7 por ciento en las exportaciones y un 31,1 por ciento en las importaciones de enero a agosto de 2009 en comparación con el mismo periodo de 2008, y obtuvo un incremento de 18 por ciento en el saldo acumulado del periodo. Una vez que salió a la luz la quiebra del banco norteamericano Lehman Brothers, el gobierno empieza a reaccionar con la subasta de 500 millones de dólares para contener la subida de esta moneda en Brasil, abre líneas de créditos para el sector agrícola (5 mil millones de dólares), exportador (5 mil millones de dólares), cambia las reglas de pago del “compulsorio” que significa la liberación en la economía de aproximadamente 15 mil millones de euros y a finales de 2008 anuncia una reducción de impuestos para introducir cerca de 5 mil millones en la economía, lo que apalancó el sector industrial brasileño.

⁷ El principal objetivo del PDP fue definido como el de “dar sostenibilidad al actual ciclo de expansión de la economía” (IPEA, 2009).

Tabla 2 – Proyecciones del PIB para 2010

	PIB			
	2007	2008	Proyecciones	
			2009	2010
Mundial	5,2	3,0	-1,1	3,1
América	5,7	4,2	-2,5	2,9
Brasil	5,7	5,1	-0,7	3,5
EEUU	2,1	0,4	-2,7	1,5
Zona Euro	2,7	0,7	-4,2	0,3
Alemania	2,5	1,2	-5,3	0,3
España	3,6	0,9	-3,8	-0,7
Francia	2,3	0,3	-2,4	0,9
Italia	1,6	-1,0	-5,1	0,2

Fuente: FMI (2009) adaptación propia

Ya al inicio de 2009 baja más la carga tributaria y el Impuesto de Productos Industrializados (IPI) para priorizar el sector de la industria del automóvil y el sector de bienes duraderos. Para el sector exterior, la Cámara de Comercio Exterior concedió la reducción de impuestos hasta el 31 de diciembre de 2010 a 270 productos.

Estas políticas contribuirán a que la crisis en Brasil no sea tan brutal como en otros países, ya que según el FMI (2009) la economía brasileña crecerá un 3,5 por ciento el próximo año, como observamos en la tabla 2.

VII. Consideraciones finales

Las políticas adoptadas por el gobierno muestran a priori que se están llevando a cabo políticas estructuradas. La economía brasileña se vio fuertemente afectada durante varias décadas y a lo largo de varias crisis, siendo en la actual más resistente que en las anteriores. El proceso de apertura contribuyó a que se hiciera el ajuste interno. Pero sigue siendo un país altamente exportador de materias primas e importador de productos con alto valor añadido.

Sin embargo, las estrategias de éxito de desarrollo económico requieren, por supuesto, de un ambiente macroeconómico favorable y de una inserción económica global sostenible a largo plazo, con desarrollo de estructuras productivas de sólida competitividad, con mayor densidad de integración en los mercados mundiales y, no por último menos importantes, de mayor amplitud de empleo y equilibrio territorial.

Desencadenar, controlar y mantener la continuidad y sostenibilidad del crecimiento económico del país requiere políticas innovadoras y no las mismas políticas

convencionales, concentrando el esfuerzo en promover el salto significativo en la calidad de la estructura productiva brasileña. Para ello será necesario sobrepasar los niveles actuales de estructura económica y desempeño, tanto de la industria como de los servicios de mayor valor añadido y estratégico, mientras que deben consolidarse aún más los esfuerzos para el progreso del sector agropecuario.

Para finalizar, el gigante sudamericano debe consolidar su política de apertura fortaleciendo y fomentando los intercambios tecnológicos, fundamentalmente para la ampliación de la competitividad de las industrias productivas y exportadoras. En este sentido, es esencial el esfuerzo de seguimiento y evaluación de estas políticas para que sea posible corregir el rumbo e identificar oportunidades para avanzar.

Referencias

ALMEIDA, P. R. Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1988.

ALMEIDA, P. R. Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio: Uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio. Seminário: Negociações Internacionais: mais do que produzir, é preciso saber negociar. 28 de Nov., São Paulo, 2005.

ARBACHE, J. S. Comércio Internacional, Competitividade e Políticas públicas no Brasil. Texto para Discussão nº. 903. Brasília, IPEA, 2002.

AZZONI, C.; BROOKS, J.; GUILHOTO, J. y MCDONALD, S. Who in Brazil Will Gain From Global Trade Reforms? En: Global Trade Reforms in Brazil. The World Economy v. 30 nº 10, October, 2007. pp. 1569-1593.

BAER, Werner. A economia brasileira. 2ª edición. São Paulo: Ed. Nobel, 2003.

BARBOSA, A. F. y JAKOBSEN, K. OMC. Negociações de Serviços e os Riscos de Aprofundamento da Abertura para o Brasil. São Paulo: Observatório Social, Relatório Final de Pesquisa, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. Revista Nueva Sociedad, 2007, 210: 110-125.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista brasileira de política internacional, Brasília, 2002, 45 (1): 5-35.

DIAZ MIER, M. A. Del GATT a la Organización Mundial de Comercio. Madrid: Editorial Síntesis, 1996.

DOMINGUES, Edson P. Dimensão regional e setorial da integração brasileira na Área de Livre Comércio das Américas. Tesis doctoral en Economía. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2002.

FARIA, Luiz A. E. Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses. Taller de Capacitación sobre Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible en América del Sur, organizado por CLAES, abril, 2006.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Perspectivas de la economía mundial: sustentar la recuperación. Washington: Octubre, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento. Estado, planejamento e políticas publicas. Série Brasil: o estado de uma nação. Volume 2, Brasília, 2009.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. Os Investimentos das Multinacionais no Brasil: Panorama Histórico, Tendências Recentes e o Desafio do Desenvolvimento com Promoção de Direitos. São Paulo, 2005.

KON, Anita. Economia de Serviços: Teoria e Evolução no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2004.

KON, Anita. Sobre a economia política do desenvolvimento e a contribuição dos serviços. Revista de Economia Política, 2007, 7 (1): 130-146.

LESSA, Antônio Carlos. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). Rev. bras. política internacional, 2005, 48 (2): 169-184.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Serviços: Panorama do Comercio Internacional. Ano 4, nº 1. Edição julho, 2009.

MOTTA-VEIGA, Pedro. Foreign Direct Investment in Brazil: Regulation, Flows and Contribution to Development. International Institute for Sustainable Development, 2004.

MOTTA-VEIGA, Pedro. A Política comercial do governo Lula: Continuidade e inflexão. Latin American Trade Network, 2005, Serie Brief nº 19.

OMC. Efectos en el Desarrollo de la Liberalización de los Servicios en el Marco del AGCS. Nota informal de la Secretaria, 2006. Disponible en: www.wto.org/spanish/job2748/rev.

POCHMANN, Marcio. Efeitos da Internacionalização do Capital no Mundo do Trabalho no Brasil. Campinas, Unicamp, 2002.

POLÓNIA RIOS, S. y IGLESIAS, R. Anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais do Brasil. Latin American Trade Network, 2005, Working Paper nº 38.

SAUVÉ, P. y MATTOO, A. Regionalism in services trade. Paris, World Bank Institute, 2004.

STIGLITZ, J. E. El Malestar en la Globalización. Madrid, Ediciones Taurus, 2002.

UNCTAD. World Investment Report. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D. Geneva, Unctad, 2005.

VENTURA-DIAS, Viviane. Comércio internacional e redução da pobreza: Questões conceituais e a experiência brasileira. Latin American Trade Network, 2007, Working Paper nº 85.