



# Brasil: elementos básicos para entender a la superpotencia sudamericana

*Pablo Andrade A.\**

## Introducción

En 2003, la unidad de análisis de la otrora todopoderosa financiera Goldman Sachs<sup>1</sup> acuñó el término *BRICs* para designar a un grupo de cuatro países (Brasil, Rusia, India y China) que, por ser economías emergentes de rápido crecimiento y gran tamaño, podían considerarse motores clave del crecimiento de la economía mundial.<sup>2</sup> El término rápidamente entró a formar parte del *argot* de los analistas financieros internacionales, la academia en relaciones internacionales, y los tomadores de decisiones en política exterior y funcionarios internacionales. Una ola de producción académica especializada acompañó esta difusión, especialmente para los casos de China e India –y en mucha menor medida Brasil; gracias a la producción de los *cold warriors* anglosajones y europeos, Rusia es un caso ampliamente estudiado. Al menos fuera de Ecuador, en este país –y hasta donde he logrado revisar en la literatura académica de la región andina, en los Andes– no solo el término caló poco, sino que de hecho el estudio del Brasil y su política exterior es una materia largamente olvidada.

Se trata de una omisión sorprendente por varias razones. En primer lugar, por el comercio internacional con este país. Brasil ha sido para Ecuador su segundo proveedor de importaciones desde 1996. Un socio comercial que tiene características especiales porque el comercio internacional ecuatoriano con este país es sumamente deficitario, tanto en la balanza comer-

---

\* Doctor en Pensamiento Social y Político; coordinador de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador; <pandrade1@uasb.edu.ec>.

1 En 2008 la firma se declaró en quiebra y pasó de ser un banco de inversión a convertirse en un banco comercial más.

2 Goldman Sachs, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, New York, Goldman Sachs, 2003.



cial como en cuenta corriente, como en el tipo de comercio internacional, con una canasta brasileña compuesta por manufacturas mientras que su contraparte ecuatoriana es primaria.<sup>3</sup> Adicionalmente, Ecuador ha sido receptor de préstamos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de ese país, de inversión extranjera directa a través de las constructoras Andrade Gutiérrez y Odebrecht y de la petrolera Petrobras, y un cliente de su empresa aeroespacial tanto en aplicaciones comerciales<sup>4</sup> como militares.<sup>5-6</sup> En segundo lugar, porque Brasil ha tenido una influencia significativa en la política exterior ecuatoriana, tanto históricamente –por el conflicto con Perú hasta 1998– como en la actualidad, por su papel preponderante en UNASUR. Finalmente, aunque de importancia prioritaria, porque Brasil no solo es la única economía sudamericana que se ha mostrado capaz de insertarse dinámicamente en la actual economía mundial, sino también porque es la única economía con claras perspectivas de convertirse en el motor del crecimiento regional sudamericano en esta y las siguientes décadas.

El presente estudio apunta a proveerle al lector con elementos para responder a un conjunto de preguntas relevantes para el diseño de una política bilateral Ecuador-Brasil coherente, entre otras: ¿Qué explica el surgimiento de Brasil como una potencia económica global?; ¿Cómo ese exitoso desarrollo económico –y social– ha influido en la política internacional de esta nación?; ¿Cómo podría afectar a Ecuador la creciente influencia internacional de Brasil en algunos de los organismos centrales para la toma de decisiones económicas mundiales, tales como el Grupo de los 20 (G-20), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)? A continuación mostraré que esas preguntas no solo se relacionan entre sí, sino que, de hecho, tienen una respuesta común: la economía política del desarrollo brasileño tanto histórico como de los últimos veinte años explica su emergencia económica, los notables cambios en su política exterior en los noventa y la presente década, y los límites y oportunidades de la proyección internacional brasileña en el presente y el futuro más o menos inmediato.

---

3 Ver: [http://www.embajadadelbrasil.org.ec/imagesFTP/4240.INTERCAMBIO\\_BILATERAL\\_2002\\_2012.xls](http://www.embajadadelbrasil.org.ec/imagesFTP/4240.INTERCAMBIO_BILATERAL_2002_2012.xls), [http://www.embajadadelbrasil.org.ec/imagesFTP/4240.INTERCAMBIO\\_BILATERAL\\_2002\\_2012.xls](http://www.embajadadelbrasil.org.ec/imagesFTP/4240.INTERCAMBIO_BILATERAL_2002_2012.xls), [http://www.embajadadelbrasil.org.ec/imagesFTP/4393.PRODUCTOS\\_IMPORTADOS\\_JAN\\_ABR\\_2010.xls](http://www.embajadadelbrasil.org.ec/imagesFTP/4393.PRODUCTOS_IMPORTADOS_JAN_ABR_2010.xls).

4 Aviones de alcance regional para TAME, y un jet ejecutivo para la Presidencia de la República.

5 Una orden de 24 aviones Super Tucano se realizó en 2009.

6 EMBRAER, *Annual Report 2009*, en [www.EMBRAER.com](http://www.EMBRAER.com).



## El camino del Brasil hacia el centro de la economía mundial

A mediados de la década pasada el mundo súbitamente tomó conciencia de la presencia de un conjunto de nuevas compañías multinacionales (CM) que competían globalmente con la misma fuerza y posibilidades de triunfo que la famosa selección de fútbol de su país, Brasil: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) y Gerdau en acero; Votorantim (cemento, pulpa de papel y aluminio); JBS, Sadia y Perdigão (carne y pollo), Vale (Companhia Vale do Rio Doce) y EBX (minería de hierro y níquel, cobre, bauxita y energía), y Petrobras (petróleos y energía).<sup>7</sup> Dados los altos precios mundiales de las mercancías básicas y semiprocesadas, la abundante dotación de recursos naturales y condiciones climáticas favorables para la explotación de los mismos presentes en Brasil, así como el simultáneo crecimiento de la demanda de China e India en estos sectores, un economista de inspiración *ricardiana* no necesariamente se sorprendería ante estos hechos. Sin embargo, este mismo personaje se asombraría de encontrar en la lista de los recién llegados a compañías manufactureras: Embraer (aeronáutica) y Braskem (petroquímicos), y varias firmas en el sector servicios: Odebrecht, Andrade Gutiérrez (construcción, ingeniería, energía hidroeléctrica y telecomunicaciones), e incluso servicios financieros (Itaú, Bradesco, Unibanco).

Espoleado por la angustia que este último descubrimiento habría despertado en nuestro personaje, se habría lanzado a la búsqueda de una explicación racional de la anomalía. Sin embargo, rápidamente encontraría consuelo en el hecho de que la literatura económica dominante —especialmente la anglosajona— atribuye esas presencias inesperadas a las políticas (unilaterales) de libre comercio y privatización adoptadas en la década de los noventa del siglo anterior por dos presidentes brasileños ilustrados (Collor de Mello y, especialmente, Fernando Henrique Cardoso), y en su continuación en el presente siglo por el presidente Lula —aunque talvez le molestarían algunos de los “sesgos populistas” de este último—.

---

7 Ben Ross Schneider, “Big bussiness in Brazil. Leveraging natural endowments and state support for international expansion”, en Lael Brainard y Leonardo Martínez-Díaz, eds., *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2009, pp. 162-166.

André Meloni Nassar, “Brazil as an agricultural and agroenergy superpower”, en *ibid.*, pp. 58-61.



Nuestro imaginario economista, armado ahora de la reconfortante sabiduría neoliberal y reafirmado en su fe en el libre comercio, leería con tranquilidad un viejo trabajo de Alice Amsden, que afirma que Brasil es uno de los países que en la segunda mitad del siglo XX.

Alcanzó [a los países industrializados avanzados] en industrias que requieren grandes cantidades de capacidades tecnológicas sin disponer inicialmente de capacidades tecnológicas avanzadas propias [...] fue un caso de *aprendizaje puro*; esto es, de una dependencia inicial total de la tecnología comercializada por otros países para establecer industrias modernas.<sup>8</sup>

En otras palabras, el libre comercio y un ambiente especialmente amistoso para las CM extranjeras estarían detrás del misterio brasileño. Además, si nuestro economista persiste en sus esfuerzos, al examinar la literatura sobre el país encontrará que esta no es la primera vez que Brasil sorprende al mundo, ya que en los años sesenta y setenta se habló profusamente del “milagro brasileño”, y que los analistas de ese período no pueden sino concordar que las políticas implementadas durante esos años —conocidas como industrialización por sustitución de importaciones (ISI)— ponen acento en la asociación entre empresas multinacionales extranjeras y el Estado brasileño como explicación fundamental de su industrialización.<sup>9</sup> Para su decepción, pronto comprobaría que esta explicación funciona relativamente bien para todos los casos en los que la industria brasileña es mundialmente competitiva (automóviles, electrodomésticos y electrónica en general, y computadoras)<sup>10</sup> pero no para las multinacionales que inicialmente llamaron su atención, toda vez que estas son en su totalidad —o casi— *propiedad de brasileños* y que muchas de ellas han seguido una trayectoria de internacionalización porque *poseen tecnología propia* —autóctona— que pueden explotar con ventajas en el mercado mundial,<sup>11</sup> y que muchas de las CM brasileñas

---

8 Alice Amsden, “The Rise of ‘The Rest’”. Challenges to the West from late-industrializing economies”, Oxford, Oxford University Press, 2001, traducción del autor.

9 Véase, por ejemplo, Peter Evans, *Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo*, en Peter Evans, “Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal”, Bogotá, ILSA, 2007, pp. 53-59.

10 Albert Fishlow, “Brazil and economic realities”, en *Daedalus*, vol. 129, No. 2, 2000, pp. 339-357. Erick D. Langer, “Generations of scientists and engineers: origins of the computer industry in Brazil”, en *Latin American Research Review*, vol. 24, No.2, 1989, pp. 95-111.

11 Edmund Amann, “Technology, public policy, and the emergence of brazilian multinationals”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an economic superpower?...*, 2009, pp. 215-216.

fueron inicialmente empresas de propiedad estatal (EPE) o retienen un fuerte componente estatal en su propiedad y conducción. Adicionalmente, una lectura atenta de las políticas de libre comercio brasileñas, confrontaría a nuestro amigo con evidencia aún más perturbadora. Me ocuparé de esto último más adelante; por el momento me concentraré en un breve examen de Embraer, una empresa que –vista desde una perspectiva no *ricardiana*– puede ser calificada como un “campeón nacional”.<sup>12</sup>

Cuando Embraer, la Empresa Brasileña de Aeronáutica, fue puesta a la venta por primera vez por el gobierno de Collor de Mello en 1994, tuvo que ser retirada de la subasta por falta de compradores. Esta ausencia se explica claramente por el comportamiento de la empresa en términos de rentabilidad, toda vez que desde su creación en 1969 no había hecho más que arrojar pérdidas, solo en 1998 tuvo por primera vez ganancias. En 2005 Embraer producía ganancias por cuatro mil millones de dólares, y actualmente es la tercera empresa exportadora más grande del Brasil, con una participación de 45% en el mercado de aviones de alcance regional.<sup>13</sup> Además de sus plantas de producción en Brasil, Embraer cuenta actualmente con subsidiarias en Portugal (tres centros de servicios, uno de ellos dedicados a investigación y desarrollo), Estados Unidos (un centro de servicios en proceso de convertirse en una línea de ensamblaje de aviones ejecutivos) y China. Esta expansión en inversiones internacionales hizo posible que la empresa en 2009 se convirtiera en el principal proveedor de aviones regionales para Estados Unidos, Francia, Austria, Holanda y Polonia, y un competidor significativo en Rusia, Kazajstán, Tailandia e India, para no mencionar sus logros en aviación militar con clientes en 20 países.<sup>14</sup> Quienes tuvieron la oportunidad de comprarla en 1994, y no lo hicieron, deben estar ahora lamentando amargamente su decisión.

Si bien la mayor parte de este éxito se produjo luego de 1998, cuando la empresa ya había sido privatizada, los resultados de Embraer no se habrían producido sin el sistemático apoyo del Estado brasileño. Este “apoyo”

---

12 Ha-Joong Chang, *¿Qué fue del buen samaritano? naciones ricas, políticas pobres*, Buenos Aires, Bernal/Universidad Nacional de Quilmas, 2009, pp. 88-89.

13 Aviones de pasajeros con capacidad de 30 a 120 asientos; el segmento de mercado de mayor expansión actual y futura dados los cambios en la industria del transporte aéreo que han ocurrido en la década pasada.

14 EMBRAER, *Annual Report 2009*, en <www.EMBRAER.com>.



comprende una gran variedad de intervenciones: primero, Embraer fue una EPE por casi tres décadas; segundo, el Estado invirtió permanentemente en investigación y desarrollo de tecnología aeronáutica, tanto directamente en la empresa –a través de la *Financiadora de Estudos e Projectos* (FINEP) y el *Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial* (PDTI)– como indirectamente, a través del Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) y el Centro Técnico de Aeronáutica (CTA), creados a fines de la II Guerra Mundial. Adicionalmente, aparte de proteger a esta industria naciente mediante continuos subsidios, prohibiciones de importación y la provisión de un mercado cautivo (las FAB continúan siendo el principal cliente militar de Embraer), no solo que el Estado brasileño ha retenido una parte de su propiedad (7%) sino que además cuenta con mecanismos para asegurarse que la empresa permanezca como propiedad *nacional*: el Estado tiene una acción preferencial con poder de veto que impide que la participación accionaria de extranjeros en la empresa sea superior al 40%. Finalmente, para asistir a EMBRAER en su conquista de mercados extranjeros, el Estado desde un principio estableció metas de exportación para la empresa y la asistió en sus esfuerzos a través de la creación de créditos preferenciales para los compradores provistos por el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), impuestos preferenciales para sus componentes importados –un factor clave en el desarrollo de su primer avión de propulsión de turbinas, el ya legendario ERJ 145– y pagos adelantados en contratos gubernamentales –un elemento todavía presente en el desarrollo del proyecto KC 390, un jet militar de transporte táctico de gran capacidad–.

Con variantes –algunas de ellas significativas– el estudio de otras CN brasileñas –en particular Petrobras– muestra un mismo patrón. El Estado brasileño por varias décadas, para ser exactos desde los años 30 hasta mediados de los noventa, siguió claramente una política de industrialización que protegía a sus industrias nacientes, facilitaba la incorporación de tecnología en segmentos industriales de avanzada, nutría la formación de cuerpos gerenciales eficientes, establecía parámetros de calidad y favorecía la exportación de productos industrializados; una vez que los empresarios nacionales privados estaban en capacidad de hacerse cargo de estas operaciones las dejaba ir, pero reteniendo su capacidad para guiar las nuevas inversiones empresariales. Así, cuando se abrieron nuevas oportunidades en el mercado internacional –como ocurrió con el mercado norteamericano de aviones en la segunda mitad de los noventa, para Embraer, o en la



exploración y explotación de yacimientos petroleros de alta profundidad, para Petrobras— las empresas brasileñas habían ganado ya suficiente experiencia y, lo que es más importante, habían generado ventajas tecnológicas que las hacían feroces competidoras internacionales.

Volvamos por un momento a nuestro amigo economista. Siendo una persona racional y con una mente entrenada para aceptar que una teoría puede ser refutada, no tendría más remedio que abandonar su viejo apego por Ricardo y sus intentos por acomodar sus prejuicios con base en las teorías neoliberales. Pero, siendo también profundamente humano, su corazoncito seguiría latiendo a favor de la idea neoliberal de que nada de esto habría sido posible sin las políticas internacionales de libre comercio adoptadas por Brasil desde 1994 en adelante. Para su consuelo —e, irónicamente, el de sus opositores antineoliberales— encontraría evidencia que apoya sus simpatías; al mismo tiempo, sin embargo, descubriría una serie de anomalías que le embarcarían en la búsqueda de nuevas explicaciones.

Brasil no solo es la única economía sudamericana que se ha mostrado capaz de insertarse dinámicamente en la actual economía mundial, es la única economía con claras perspectivas de convertirse en el motor del crecimiento regional sudamericano en esta y las siguientes décadas.

---

## **La coherencia de una doble vida: las políticas comerciales brasileñas en lo global y regional**

La apertura comercial brasileña, que perseguía el objetivo de promover sus exportaciones, se inició en 1995. En este año, junto a un conjunto de medidas unilaterales que tradicionalmente habían limitado el comercio internacional de Brasil, y en complemento con la implementación del plan de estabilización macroeconómica conocida como Plan Real, el gobierno brasileño puso en marcha un conjunto de esfuerzos para mejorar la coordinación intragubernamental de las políticas de exportación (con la creación de la Cámara de Comercio Exterior, CAMEX); creó estímulos fiscales para las exportaciones, restableció mecanismos para la financiación de importaciones, creó una agencia de promoción de exportaciones, y adaptó la organización institucional de sus ministerios especializados para mejorar sus capacidades de negociación internacional. Esto es, el gobierno brasileño, si bien liberalizó el comercio exterior del país, no dejó abandonados a sus



exportadores a los caprichos del comercio mundial; todo lo contrario, los preparó y acompañó de manera activa mediante la creación de nuevas capacidades estatales para guiar la economía doméstica, en primer término, e internacional, por extensión.

El Estado brasileño logró además crear tiempo para que sus exportadores ganaran experiencia y aprendió, en conjunto con ellos, a manejarse en el nuevo ambiente. Inicialmente la liberalización produjo sucesivos déficit comercial, que se agravaron con la crisis mexicana. Ante estos desarrollos, el gobierno brasileño volvió a incrementar sus barreras comerciales para proteger aquellos sectores industriales más amenazados por el aumento de las importaciones (específicamente textiles y calzado). Solo en 1999, la tarifa promedio sobre las importaciones volvió a bajar, y conforme aprendían haciendo, los tomadores de decisión política aprendieron a usar un nuevo instrumento de protección, menos brutal y complejo que el manejo de tasas comerciales, el empleo de medidas contingentes de protección, particularmente *antidumping*. Como anota un especialista brasileño, este conjunto de medidas y procesos permitió que el estado brasileño antes que abandonar la estructura de protección de las industrias de alto valor agregado, “la adaptó a las nuevas circunstancias, conservando sus incentivos [...] con lo que la apertura comercial favoreció a la productividad industrial al reducir [...] sus costos [...] en varios sectores así como incentivó la inversión industrial y el rendimiento tecnológico de las corporaciones”.<sup>15</sup>

Así, la imagen idealizada y distorsionada de un Brasil adalid del libre comercio en Sudamérica choca con la evidencia de sus políticas comerciales reales. La tarifa nominal mediana de Brasil es de hecho superior a la de todos los países centroamericanos y andinos, con la excepción parcial de Perú.<sup>16</sup> Resulta aún más decidior el examen de las tarifas nominales y efectivas en la actualidad. En efecto, si bien según el Ministerio de Desarrollo del Brasil las tarifas nominales varían entre el 0 y el 35%, con una gran heterogeneidad entre sectores, las tarifas efectivas del país varían entre -4 y 133%. Entre los sectores con más alta protección se encuentran no aquellos donde las CM brasileñas son particularmente exitosas, sino aquellas industrias que

---

15 Pedro Da Motta Veiga, “Trade policy: moving away from old paradigms?”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an economic superpower? ...*, 2009, p. 119, traducción del autor.

16 United Nations Conference on Trade and Development, Trade Analysis and Information System (Trains database).

tienen un fuerte componente de asociación con multinacionales extranjeras (automóviles, camiones y buses, electrodomésticos), o bien manufacturas relativamente maduras pero orientadas hacia el mercado doméstico e intensivas en empleo (textiles, ropa confeccionada, calzado, tabaco, partes automotrices). Hay un interesante grupo de industrias donde las tasas nominales y efectivas son moderadamente altas (cercasas en promedio al 16%), donde es conocido que los productores domésticos brasileños han tenido un relativo éxito exportador pero todavía tienen tasas de productividad y costos más altos que sus competidores internacionales (productos no metálicos, equipo médico, equipos de telecomunicación). Si la experiencia de las décadas anteriores sirve de indicación para el presente, se puede conjeturar que este último grupo está experimentando un período de “selección natural” de posibles nuevos competidores globales —y no simplemente de “rentistas” que distorsionan por su influencia las políticas comerciales brasileñas—.<sup>17</sup>

El análisis precedente se presta a dos críticas: primera, no toma en consideración que la evidencia muestra abrumadoramente que una gran parte del reciente crecimiento exportador brasileño se ha debido al *boom* de las mercancías primarias (tanto agrícolas como mineras) y segunda, pasa por alto la notoria posición prolibre comercio en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De hecho, ambas críticas están relacionadas entre sí y podemos explicar este último resultado político mediante el análisis del primer fenómeno (el *boom* de las mercancías primarias).

La política comercial brasileña, efectivamente, es mucho más liberal en sectores donde las empresas brasileñas ya han tenido éxito en la conquista del mercado, en los cuales las tarifas oscilan entre -4 y un máximo de 10% internacional, y son todos de mercancías privadas o basadas en recursos naturales: pulpa y papel, fertilizantes, productos agrícolas y forestales, cemento, carne de res y pollo, minería, petróleo y gas, y refinados de petróleo. Pero, este comportamiento en parte obedece a la racionalidad de “dejar ir” las protecciones para sectores y empresas que ya no las necesitan, y en parte a la diferenciación entre la proyección internacional de los productores agrícolas brasileños y sus productores industriales.

---

17 Mauricio Mesquita Moreira, “Trade policy: old and new issues”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an economic superpower? ...*, 2009, pp. 138-147.



De hecho, el comportamiento brasileño en la OMC, en particular su papel central en la conformación y operación del G-20 y en MERCOSUR muestra un juego característico en dos vías diferenciadas. Un analista inocente llamaría a ese comportamiento “esquizofrénico”, uno mal intencionado recordaría la novela *El extraño caso del Dr. Jekyll y Mr. Hyde*. Para el primero, las políticas liberales brasileñas estarían todavía dominadas por el “viejo paradigma” de la era en la que política industrial del Brasil estaba al servicio del objetivo político de la autonomía (el período ISI) y comprobaría la distancia entre los sueños y retórica de proyección internacional

Brasil, en el plano global y de cara a las economías avanzadas del Norte, mantiene una política de negociación desde una postura defensiva, que mezcla su capacidad para ceder en las negociaciones agrícolas.

---

con la realidad de una política doméstica y comercial internacional que parece contrariarla en la práctica. Para el segundo, Brasil tendría dos personalidades, una que se comporta en el plano regional y global como un país del Tercer Mundo que protege sus intereses industriales, mientras que en esos mismos niveles deja rienda suelta a sus instintos depredadores.

La realidad es algo más compleja que esas simplificaciones. Brasil, en el plano global y de cara a las economías avanzadas del Norte, mantiene una política de negociación desde una postura defensiva, que mezcla su capacidad para ceder en las negociaciones agrícolas porque una disminución de los subsidios agrícolas tal como el propuesto en la OMC favorece más a los exportadores brasileños que a sus competidores norteamericanos (en maíz, trigo, soya y productos agrícolas con cierto valor agregado)<sup>18</sup> con su deseo –y capacidad– para proteger y atraer inversiones hacia los sectores manufactureros todavía inmaduros, en pleno proceso de *catch-up* tecnológico. Después de todo, esa es precisamente la base de su poder en el G-20, tanto en las negociaciones agrícolas de la ronda de Doha, como más recientemente en las discusiones sobre la regulación financiera internacional.

En el plano regional sudamericano, y en sus iniciativas Sur-Sur con India y Sudáfrica, la conducta brasileña es también sumamente consistente. MERCOSUR fue propuesto inicialmente como una iniciativa que, al tiem-

---

18 Geraldo Barros, “Brazil: The Challenges in Becoming an Agricultural Superpower”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an economic superpower?...*, 2009, pp. 94-95.

po que expandía el mercado de los productos manufactureros brasileños transfería parte de los costos brasileños de su protección a sus socios comerciales, menos industrializados y más competitivos en producción agrícola. Para los exportadores manufactureros brasileños MERCOSUR ofrecía la oportunidad de probar sus músculos y adquirir nuevos conocimientos en la conquista de mercados desconocidos, al tiempo que los exponía, en un ambiente relativamente protegido, a la competencia de sus rivales mundiales. Para los grandes productores agrícolas brasileños, ese acuerdo comercial era una fuente de competencia que los forzaba a mejorar su productividad. Los resultados son conocidos y, en general, positivos para el Brasil. Cuando la iniciativa perdió dinamismo, Brasil dejó de profundizarla y reorientó sus esfuerzos sudamericanos hacia sectores donde sus productores domésticos (públicos y privados) tienen ventajas comparativas importantes o pueden incrementar su proyección internacional: infraestructura, energía y seguridad común, es decir, la UNASUR en la práctica brasileña.<sup>19</sup> La asociación con India y Sudáfrica tiene componentes comerciales pero también militares, y hace sentido no solo por la posible complementariedad económica sino también porque ofrece la oportunidad de aumentar la capacidad de negociación internacional en un conjunto de industrias de alta tecnología donde su posición internacional es relativamente débil o puede todavía mejorarse –como la producción de aviones para tareas de inteligencia, reconocimiento y vigilancia en el proyecto AEW con la India–.<sup>20</sup>

## Lecciones para la práctica

Retomo al personaje que había introducido en páginas anteriores, el amigo economista. Nos lo volvemos a encontrar ahora en una nueva situación, no solo que ha abandonado todo intento por hacer sentido del Brasil a partir del estrecho y simple mundo *ricardiano* y neoliberal, sino que además se halla convencido de que se pueden aprender algunas lecciones del examen del caso brasileño, y preocupado, porque su interés en Brasil no era puramente académico sino que tenía la intención práctica de, a partir de lo

---

19 Alberto Cimadamore, “Diseño y viabilidad de la integración sudamericana”, en *Comentario Internacional*, No. 9, 2010, pp. 42-43.

Pedro Da Motta Veiga, “Trade Policy: Moving Away from...”, 2009, pp. 130-131.

20 Embraer, 2009.

Mauricio Mesquita Moreira, “Trade Policy: Old and...”, 2009, p. 149.



aprendido, hacer recomendaciones de política exterior hacia el Brasil para el gobierno ecuatoriano.

Siendo, como dije, una persona racional pero también propensa al error por sus apegos emocionales intensos, puede extraer lecciones acertadas y otras desencaminadas. Entre las primeras, la más inmediata y simple es que “el libre comercio no lo es todo”, de hecho resulta un muy mal lugar –imaginario– para entender el caso brasileño. La complejidad y continuidad de las intervenciones estatales brasileñas para provocar y consolidar su desarrollo industrial y proyección internacional son evidentes. Pero, al mismo tiempo, nuestro economista es lo bastante agudo como para reconocer que la política industrial brasileña no habría sido posible sin una atención cuidadosa a los mercados tanto domésticos como internacional. Impresionado por el poder de la guía estatal de la economía pronto descubrirá por sí mismo que los mecanismos que he relatado no cubren sino muy parcialmente los instrumentos y capacidades que el Estado brasileño ha creado para guiar y acompañar su proceso de industrialización y el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por la economía internacional contemporánea. La segunda parte de mi relato, en cambio, no puede sino preocuparle y plantearle nuevos conflictos entre su razón y sus emociones.

Tal vez –dado que su humanidad es más profunda y básica de lo que se imagina– podría saltar a conclusiones apresuradas y buscar huir de la influencia brasileña. Pero, como sabe, una política de aislamiento del Brasil en la Sudamérica contemporánea no es viable, ni deseable.

Esta comprobación solo le deja una opción, se resigna a aceptar lo limitado de su conocimiento actual de Brasil. Armado de esta certeza, escribe un informe donde propone una política de verdadero diálogo con el gobierno de este país. Recomienda al gobierno ecuatoriano construya lo más pronto que pueda una oficina especializada en el seguimiento de Brasil, con especial atención a sus políticas comerciales globales y regionales. Sugiere, además, que so pretexto de intercambio cultural se conformen misiones de visitantes ecuatorianos al Brasil y brasileños al Ecuador, compuestas por personas más bien curiosas, con alto grado de entrenamiento universitario, y dispuestas a aprender. Finalmente, y aplicando una de sus lecciones brasileñas, recomienda que el gobierno genere incentivos para que la academia ecuatoriana produzca más y mejores análisis sobre el Brasil. Espera que estas medidas puedan no solo aumentar el actual nivel de conocimiento



ecuatoriano sobre el Brasil, sino también prevenir que en el futuro algún otro inocente tenga que volver a recorrer su mismo angustioso camino.

## Bibliografía

- Amsden, Alice, “The rise of “The Rest”. Challenges to the West from late-industrializing economies”, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Amann, Edmund, “Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy*, Washington DC, Brookings Institutions Press, 2009.
- Brainard, Lael, y Martínez-Díaz, Leonardo, eds., *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington DC, Brookings Institutions Press, 2009.
- Barros, Geraldo, “Brazil: The Challenges in Becoming an Agricultural Superpower”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington DC, Brookings Institutions Press, 2009.
- Cimadamore, Alberto, “Diseño y viabilidad de la integración sudamericana”, en *Comentario Internacional*, No. 9, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2010.
- Chang, Ha-Joong, “¿Qué fue del buen samaritano? naciones ricas, políticas pobres”, Buenos Aires, Bernal / Universidad Nacional de Quilmes, 2009.
- Da Motta Veiga, Pedro, “Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms?”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington DC, Brookings Institutions Press, 2009.
- Evans, Peter, “Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo”, en Peter Evans, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, ILSA, 2007.
- Fishlow, Albert, “Brazil and Economic Realities”, en *Daedalus*, vol. 129, No. 2, Cambridge / Massachusetts, 2000, pp. 339-357.
- Langer, Erick D., “Generations of Scientists and Engineers: Origins of the Computer Industry in Brazil”, en *Latin American Research Review*, vol. 24, No. 2, Latin American Studies Association / University of New Mexico, 1989, p. 95-111.
- Mesquita Moreira, Mauricio, “Trade Policy: Old and New Issues”, en Brainard y Martínez-Díaz, *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington DC, Brookings Institutions Press, 2009.