

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en la política exterior del
Partido de los Trabajadores en África**

Alumno: Federico Andrés Mena
Tutor: Andrea Molinari

2022

Resumen

El objetivo de esta tesis es estudiar el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dentro del marco general de la política exterior desarrollada por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en África. Para ello, se intenta primero dimensionar la coyuntura crítica que motivó un cambio de percepción y visión en torno al papel que podía asumir Brasil en el escenario internacional a comienzos del siglo XXI. Este cambio introdujo transformaciones en la política exterior del país que lo condujeron a procurar posiciones más autónomas y, en consecuencia, multiplicar sus vínculos externos para lograr una mayor proyección internacional. En segundo lugar, se intenta dar cuenta del rol ocupado por el BNDES dentro de la estrategia de diversificación hacia el continente africano, analizando las políticas implementadas por el Banco para promover la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura en dicho continente. En tal sentido, se observa que el BNDES aumentó las líneas de financiamiento y los montos desembolsados con destino a África para promover las mencionadas políticas durante el período 2003-2016, aunque ello no parece coincidir con un patrón de exportaciones particular hacia el continente africano. En consecuencia, se concluye que el rol ocupado por el BNDES dentro de la política exterior de las presidencias del PT en África habría logrado reforzar la presencia de un acotado número de actores económicos brasileños (como Vale, Petrobras y Odebrecht) en un limitado número de segmentos económicos (principalmente minería, petróleo y gas, e infraestructura) y países (como Angola y Mozambique), con el objetivo de aumentar la proyección de Brasil sobre dichos mercados.

Palabras clave: Brasil, África, BNDES, Partido de los Trabajadores, Política Exterior

ÍNDICE

Introducción	4
1. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	7
1.1. Debates sobre los bancos nacionales de desarrollo	7
1.1.1. Nuevo keynesianismo.....	8
1.1.2. Post-keynesianismo.....	10
1.2. Caracterización de los bancos nacionales de desarrollo	11
1.2.1. Titularidad.....	12
1.2.2. Mandato, sectores económicos apuntados y clientes.....	12
1.2.3. Modelos de negocios y operaciones de préstamo.....	13
1.2.4. Condiciones crediticias.....	14
1.2.5. Regulación y supervisión.....	16
1.3. El rol del BNDES en el desarrollo económico de Brasil	18
1.4. Principales características del BNDES	23
2. La política exterior del Partido de los Trabajadores: autonomismo y diversificación 28	
2.1. Historia y visiones sobre la política exterior brasileña	28
2.2. La política exterior durante la presidencia de da Silva (2003-2010)	33
2.3. La política exterior durante la presidencia de Rousseff (2011-2016)	38
2.4. La política exterior del Partido de los Trabajadores en África	42
2.4.1. Las relaciones de la presidencia de da Silva con África (2003-2010).....	42
2.4.2. Las relaciones de la presidencia de Rousseff con África (2011-2016).....	45
3. La actuación del BNDES en la política exterior del Partido de los Trabajadores en África	49
3.1. El BNDES y la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura en África	50
3.1.1. El financiamiento del BNDES para exportación de bienes y servicios de ingeniería a África... 50	
3.1.2. El financiamiento por medio del BNDESpar.....	54
3.2. La actuación del BNDES y las exportaciones brasileñas a África	59
Conclusiones	62
Bibliografía	64
Entrevistas, discursos y documentos oficiales	71

Introducción

La presente tesis se estructura sobre el análisis de dos variables. La variable explicativa parte de un cambio de percepción y visión en la dirigencia del PT en torno al mayor protagonismo que podía y debía asumir Brasil en el escenario internacional a partir de los procesos de difusión del poder global y redistribución de la riqueza operados a comienzos del siglo XXI. De tal modo, se busca señalar que este cambio en la visión de la élite dirigenal del PT desencadenó transformaciones en el esquema de relacionamiento externo de Brasil que llevaron al país a procurar posiciones de mayor autonomía en el escenario internacional, multiplicando, en consecuencia, sus lazos externos para aumentar su proyección internacional. En función de ello, la variable dependiente sería entonces el rol esencial desempeñado por el BNDES como promotor, al menos en parte, de la faz económica de esta estrategia de diversificación hacia países del Sur Global, y en particular, hacia países del continente africano, iniciada en el año 2003.

Si bien la metodología utilizada en esta investigación es de tipo cualitativa, también incluye una mirada cuantitativa en cuanto a los datos presentados. Se trabajó principalmente en base al análisis de discursos oficiales brindados por los actores que tuvieron un rol preponderante en el diseño y la elaboración de la política exterior brasileña durante las presidencias del PT (como presidentes y ministros). También se analizaron los documentos oficiales emitidos tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil como por el mismo BNDES. Asimismo, se realizó una amplia revisión de la literatura sobre la temática, con especial énfasis tanto en aquella referida a los bancos nacionales de desarrollo (BNDs) como a la política exterior de los países latinoamericanos (en general) y de Brasil (en particular). Por último, se realizó un análisis cuantitativo de la información disponible en las bases de datos del BNDES, Banco Central de Brasil (BCB) y Ministerio de Economía de Brasil (MEB - Comex Stat).

Las preguntas que guían esta investigación son las siguientes: (1) ¿qué características generales poseen los BNDs (en general) y el BNDES (en particular)?; (2) ¿qué factores han condicionado históricamente a la política exterior brasileña, qué cambios introdujo la llegada del PT al poder en el año 2003, y qué motivaciones, percepciones o visiones tenía detrás?; y (3) ¿cómo estructuraron los gobiernos del PT su acercamiento a los países africanos y qué rol desempeñó el BNDES dentro de dicho acercamiento?

Para responderlas, este trabajo se estructura en tres capítulos y una conclusión. El primer capítulo analiza y caracteriza al BNDES, introduciendo los principales debates teóricos en torno a los BNDs y su rol como promotores del crecimiento y desarrollo económicos, abordando el particular papel que ha desempeñado el BNDES dentro del proceso de desarrollo económico brasileño, así como los diversos condicionantes que influyeron sobre dicho papel. De esta forma, se busca comprender aquellos elementos que permitieron al Banco adaptarse a diversas coyunturas, y, en consecuencia, establecerse como una herramienta esencial de política pública en materia económica para los tomadores de decisiones del país.

El segundo capítulo cumple tres funciones esenciales para el desarrollo de esta tesis. Por un lado, brinda un marco teórico para comprender la política exterior de Brasil durante las presidencias del PT, exponiendo las visiones y los condicionantes que afectaron la formulación de dicha política, y marcar su vinculación con las nociones de “autonomía” y “diversificación”. Por el otro, analiza la *praxis* de la política exterior durante las presidencias de da Silva y Rousseff, destacando el cambio de visión y percepción en torno al papel que podía y debía asumir Brasil en el sistema global a comienzos del siglo XXI. Por último, estudia la política exterior de los gobiernos del PT en África, indagando sobre su importancia estratégica y mencionando las diversas políticas sobre las que se estructuró el acercamiento a dicho continente.

Por su parte, el tercer capítulo estudia los diversos mecanismos empleados por el BNDES para promover la estrategia de diversificación de la política exterior de Brasil en países del continente africano. En tal sentido, cabe formular dos aclaraciones preliminares. Primero, se parte de una concepción muy específica de lo que se entiende por “diversificación”, derivada de la visión existente en la dirigencia del PT a comienzos del siglo XXI, de acuerdo a la cual Brasil debía procurar posiciones de mayor autonomía en el sistema internacional diversificando su esquema de relacionamiento externo. Esta estrategia apeló, en su acercamiento a los países del Sur Global, al fortalecimiento de las relaciones políticas y la profundización de los lazos económicos, y su promoción condujo, en el caso particular de las relaciones con los países del continente africano, a los tomadores de decisiones brasileños a incentivar la internacionalización de capitales y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura. Segundo, al analizar los mecanismos utilizados por el BNDES para promover la faceta económica de esta estrategia no se intenta establecer una relación de causalidad, sino simplemente dimensionar el rol del Banco dentro de la misma.

El último capítulo presenta las conclusiones a las que se ha arribado a partir del diseño de investigación esbozado.

1. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

El presente capítulo analiza y caracteriza al BNDES¹ en dos secciones. En la primera de ellas se introducen los principales debates teóricos sobre los BNDs, exponiendo las corrientes a favor y en contra de su existencia, para luego caracterizarlos analizando las particulares formas que han asumido, así como las singularidades que poseen en la práctica. En la segunda sección se repasa brevemente la historia del BNDES, abordando su rol dentro del proceso de desarrollo económico brasileño y los diversos condicionantes que han influido sobre dicho rol, y se caracteriza al Banco de acuerdo a los criterios establecidos en la primera sección. De esta manera, se procura entender los elementos que han permitido que el BNDES se adapte a diversas coyunturas y contextos, y, en consecuencia, se constituya en una herramienta imprescindible de política pública de los tomadores de decisiones brasileños.

1.1. Debates sobre los bancos nacionales de desarrollo

Ferraz *et al.* (2013) estudian a los BNDs distinguiendo tres enfoques: el enfoque histórico-institucional, la teoría de la represión financiera, y la teoría del racionamiento del crédito.

Según estos autores, para el enfoque histórico institucional no existe un único modelo financiero que pueda ser aplicado como modelo general, sino que éste depende de las especificidades de cada país y el contexto histórico-institucional donde se desarrolle. Al respecto, Zysman (1983) y Ferraz *et al.* (2013) identifican tres mecanismos de financiamiento al desarrollo a través del mercado de capitales, por medio del crédito público y mediante crédito bancario privado.

¹ La referencia al BNDES incluye lo que también se denomina “Sistema BNDES”, compuesto por el BNDES propiamente dicho y sus subsidiarias: el FINAME (que financia operaciones de compra-venta y exportación de máquinas y equipamientos de producción brasileña) y el BNDESpar (que realiza operaciones de capitalización de empresas o grupos económicos privados).

Por su parte, la teoría de la represión financiera supone que la libre competencia entre oferta y demanda de dinero determina el nivel óptimo de tasa de interés, la cual resulta, a su vez, de la adaptación al mercado financiero de los conceptos y proposiciones del paradigma neoclásico formulado para el mercado de bienes, como la eficiencia paretiana y la existencia mercados de información perfecta, con flexibilidad de precios y nulos costos de transacción (Stiglitz, 1993). Por lo tanto, esta perspectiva deriva que cualquier intervención que afecte la libre determinación de la tasa de interés en el mercado financiero será innecesaria, ya sea porque simplemente se limita a confirmar las tasas de interés pactadas libremente en el mercado o porque introduce una distorsión que afecta la eficiencia de dicho mercado (McKinnon, 1973; Shaw, 1973).

Por último, la teoría del racionamiento del crédito puede ser abordada desde dos encuadres teóricos distintos, aunque complementarios: el nuevo keynesianismo y el post-keynesianismo (Ferraz *et al.*, 2013; Griffith-Jones *et al.*, 2018).

1.1.1. Nuevo keynesianismo

El nuevo keynesianismo elabora su construcción teórica asumiendo la existencia de fallas² en los mercados financieros (Stiglitz y Weiss, 1981; Stiglitz, 1989), señalando que su correcto funcionamiento exige la existencia de limitados (o nulos) costos de transacción y de información, ya que, sólo bajo esas condiciones, los agentes económicos serán capaces de incorporar los riesgos vinculados a la operación financiera en el precio de los activos transados.

Asimismo, para esta teoría las instituciones financieras, públicas o privadas, cumplen tres funciones vitales al recolectar información, administrar el crédito y asumir parte del riesgo inherente a las operaciones financieras. Sin embargo, debido a la asimetría de información, y a

² Las fallas de mercado son condiciones transitorias o permanentes que impiden el correcto ajuste de los precios de mercado a los fundamentos económicos, y se suelen caracterizar como: costos de transacción, costos y asimetrías de información, externalidades positivas y negativas, mercados incompletos, y competencia imperfecta (Sobreira, 2008; Hermann, 2011 y 2014).

pesar de contar con las ventajas que implican la especialización y la economía de escala, dichas instituciones financieras son incapaces de incorporar la totalidad del riesgo inherente a la operación en la valuación de los activos financieros.

La dinámica antes mencionada impacta principalmente de dos maneras sobre la asignación eficiente de recursos en el mercado financiero. En primer lugar, homogeneiza las tasas de interés en proyectos de distinto riesgo, por lo que dichas tasas no serán representativas de los fundamentos microeconómicos. (Hermann, 2011 y 2014). Por otra parte, conduce a las instituciones financieras a elevar la tasa de interés, lo cual introduce otra distorsión en la asignación eficiente de recursos al atraer a deudores inclinados a asumir mayores riesgos en sus inversiones y excluir a aquellos reacios a asumir mayores cuotas de riesgo (Hermann, 2014).

Bajo estas condiciones, las instituciones financieras tienden a racionar el crédito limitando el número de operaciones crediticias que realizan con el fin de acotar su exposición al riesgo sistémico (Stiglitz y Weiss, 1981). Esta dinámica acentúa el carácter procíclico del sistema financiero privado en la medida que durante las fases de mayor crecimiento los agentes adoptan una posición más optimista, flexible y de mayor tolerancia al riesgo que agudiza el auge del ciclo económico. En cambio, en las fases recesivas el comportamiento de los agentes tiende a ser más prudente, cauteloso y, por lo tanto, de mayor aversión al riesgo. Todo ello conduce a exacerbar el racionamiento del crédito por parte de los agentes económicos, profundizando, a su vez, la fase recesiva del ciclo (Hermann, 2011).

Frente a las consecuencias negativas de las fallas de mercado sobre la asignación eficiente de recursos en el mercado financiero, Stiglitz (1993) argumenta que, en determinados contextos y acompañada de sólidos marcos institucionales, la intervención estatal a través de los bancos públicos y, especialmente los BNDs, puede cumplir un rol virtuoso al mejorar el funcionamiento de dicho mercado. Desde este punto de vista, los BNDs, debido a su

perspectiva de largo plazo, pueden operar como uno de los instrumentos necesarios para coordinar y financiar la acumulación de experiencias en áreas específicas de la innovación (Griffith-Jones *et al.*, 2018).

1.1.2. Post-keynesianismo

El post-keynesianismo basa su construcción teórica en el principio de incertidumbre que afecta el proceso de toma de decisiones en el mercado financiero (Griffith-Jones *et al.*, 2018). Profundizando en este argumento, Sobreira (2008) señala que, para determinar una asignación eficiente de recursos, al momento de adoptar una decisión financiera los agentes económicos precisan información que simplemente puede no existir. Por lo tanto, los tomadores de decisiones, que normalmente deben lidiar con un problema de costos o de asimetrías en el acceso a la información, afrontan también el costo de adoptar resoluciones en un marco decisional con elevados niveles de incertidumbre. Frente a este escenario, los esfuerzos de los agentes económicos por limitar o compensar dichos niveles de incertidumbre en el mercado financiero tienden a agudizar la preferencia por la liquidez entre los actores económicos, limitando la oferta de créditos destinados a la inversión (Griffith-Jones *et al.*, 2018). Asimismo, la incertidumbre produce que dichos agentes procuren anticiparse a lo que esperan sea la opinión promedio en el mercado financiero (Keynes, 1943). Como resultado, el mercado tiende a exacerbar los movimientos de apreciación o depreciación de activos, conduciendo en un primer momento a la generación de burbujas especulativas, y posteriormente a una crisis de deflación (Hermann, 2014).

En este sentido, dados los niveles de incertidumbre que pueden afectar a un proyecto de inversión (considerando sus características, el sector involucrado y su plazo de madurez), el sistema financiero puede no proveer el financiamiento de largo plazo requerido, incluso en aquellos países donde el mismo se encuentre plenamente desarrollado (Griffith-Jones *et al.*, 2018). Desde esta perspectiva, y según Sobreira (2008), la intervención estatal por medio de

los BNDs permitiría reducir tanto los niveles de incertidumbre que afectan al proceso decisional en el mercado financiero como la consecuente inestabilidad macroeconómica generada por dicha incertidumbre.

Entonces, este marco teórico justifica la existencia de los BNDs en las necesidades de financiamiento de aquellos sectores o proyectos productivos que el sistema financiero privado es incapaz de cubrir debido a los elevados niveles de incertidumbre que traen aparejados. Dentro de este contexto, los BNDs operan como una herramienta de política pública capaz de compensar dicha distorsión asumiendo directamente los costos introducidos por la falta de certidumbre, constituyéndose en el medio indicado para proveer financiamiento contracíclico de corto y largo plazos a aquellos sectores económicos generadores de externalidades positivas sobre el proceso de desarrollo (Griffith-Jones *et al.*, 2018).

1.2. Caracterización de los bancos nacionales de desarrollo

Una vez planteadas las principales discusiones teóricas en torno a los BNDs, el presente apartado analiza las diversas características que estos bancos poseen en la práctica. Como paso previo, es preciso primero delimitar que este trabajo adopta la definición de “banco nacional de desarrollo” provista por Luna-Martínez y Vicente (2012), quienes caracterizan a los BNDs como “bancos o instituciones financieras cuyo capital se encuentra, en al menos un 30 por ciento, en manos de un Estado, y poseen un mandato legal explícito para alcanzar objetivos socioeconómicos específicos en una determinada región, o en un sector particular de la economía o segmento de mercado”.³

En cuanto a las particularidades de los BNDs, se adoptan los criterios establecidos por Griffith-Jones *et al.* (2018) a partir del muestreo elaborado por Luna-Martínez y Vicente (2012). Dichos autores definen ocho dimensiones para caracterizar a estos bancos: (1)

³ Traducción propia del inglés.

titularidad; (2) mandato, sectores económicos apuntados y clientes; (3) modelos de negocios y operaciones de préstamo; (4) condiciones crediticias; (5) regulación y supervisión; (6) gobernanza corporativa; (7) tamaño; y, (8) cartera de préstamos.⁴

1.2.1. Titularidad

De acuerdo con Luna-Martínez y Vicente (2012),⁵ los gobiernos nacionales continúan promoviendo, a nivel global y por lo menos hasta el año 2011, la creación de BNDs. Considerando que prácticamente la mitad de las instituciones analizadas en su estudio fueron creadas hace más de tres décadas, los autores entienden que los BNDs poseen para los gobiernos nacionales una importancia estratégica en materia económica y, sobre todo, como promotores del desarrollo. En este sentido, de acuerdo a su relevamiento, los BNDs son la principal fuente de financiamiento de largo plazo en todos los países, independientemente de su nivel de ingresos. Por lo tanto, en los hechos, los BNDs se constituyen en instituciones administradas y controladas, aunque en diverso grado, por los gobiernos nacionales,⁶ los cuales establecen su dirección estratégica promoviendo o relegando el desarrollo de determinados sectores económicos.

1.2.2. Mandato, sectores económicos apuntados y clientes

Luna-Martínez y Vicente (2012) distinguen dos tipos de mandatos en los BNDs. Los mandatos específicos y acotados apuntan a fomentar un determinado sector económico o actividad (como por ejemplo agricultura, comercio internacional, infraestructura, o industria). Otros mandatos, más amplios y genéricos, intentan ampliar el espectro de posibilidades de la

⁴ Este trabajo omite el análisis de las últimas tres dimensiones por considerar que no son relevantes para el objeto de estudio.

⁵ Utilizan una muestra de 61 BNDs de África, América, Asia, Europa y Oceanía.

⁶ Un 74% de los BNDs relevados son controlados en su totalidad por el Estado, mientras que el 21% posee un capital mixto con participación mayoritaria del sector público y sólo en el 5% de los casos el Estado posee una participación inferior al 50% del capital.

institución y abarcar múltiples facetas del proceso de desarrollo económico. Al respecto, Griffith-Jones *et al.* (2018) destacan que la limitación de los mandatos puede promover la especialización del banco de desarrollo en un nicho de mercado determinado, simplificando el posterior control y evaluación sobre su desempeño. En cambio, Luna-Martínez y Vicente (2012) señalan que los mandatos específicos y acotados tienden a limitar la flexibilidad de las instituciones, afectando su capacidad de administrar el riesgo a través de la diversificación de su cartera.⁷

Por otra parte, Luna-Martínez y Vicente (2012) encuentran que los BNDs tienden a operar en diversos sectores de la economía,⁸ brindando servicios financieros a distintos tipos de clientes. Esta característica permite que los gobiernos amplíen su capacidad de intervención para promover ciertas carteras de clientes o actividades económicas. Asimismo, los BNDs cumplen un rol estratégico como proveedores de financiamiento al segmento de pequeñas y medianas empresas (PyMEs),⁹ dado los serios impedimentos que enfrentan para obtener financiamiento para su actividad (e independientemente del nivel de ingresos del país donde se encuentren radicadas).

1.2.3. Modelos de negocios y operaciones de préstamo

Luna-Martínez y Vicente (2012) identifican que los BNDs han recurrido a tres modelos de negocios para llevar adelante sus operaciones de préstamo: de primer piso (o *first-tier*, operaciones directas), de segundo piso (o *second-tier*, operaciones indirectas), y el modelo mixto, que combina operaciones directas e indirectas.

La comercialización masiva de productos y servicios financieros al público general a través de una relación directa con los usuarios finales (operación de primer piso) exige que los

⁷ El 53% de los BNDs analizados posee un mandato limitado.

⁸ Los autores destacan los siguientes sectores económicos: comercio y servicios, industria y manufacturas, agricultura y agronegocios, construcción y vivienda, energía, infraestructura, salud, educación, y minería

⁹ El 92% de los BNDs brindan financiamiento a las PyMEs, un 60% lo hacen a grandes empresas privadas, y un 55% a individuos y familias, mientras que un 45% provee financiamiento a otras entidades financieras.

BNDs estructuren una red de alcance mucho mayor para poder acceder a sus potenciales clientes, elevando los costos operativos de la institución. No obstante, el modelo de primer piso permite reducir la tasa de interés exigida a sus clientes al eliminar la intermediación financiera y sus costos asociados, aunque el BND asume la totalidad del riesgo crediticio.

En cambio, la operatoria a través de intermediarios financieros (de segundo piso) reduce los gastos operativos del BND, permitiéndole brindar financiamiento a un mayor número de clientes sin incurrir en mayores costos. Asimismo, promueve el surgimiento de intermediarios financieros, quienes, en última instancia, deben asumir parte de los riesgos asociados a la operación crediticia. Sin embargo, esta característica también tiende a elevar el costo financiero para los consumidores finales, hacia quienes trasladan los costos las instituciones intermediarias.

1.2.4. Condiciones crediticias

De acuerdo con Luna-Martínez y Vicente (2012), los BNDs ofrecen principalmente préstamos de largo plazo, para capital de trabajo y, también, de corto plazo, aunque la mayor parte de la muestra provee líneas de financiamiento que contemplan plazos de devolución superiores a los cinco años. Esta característica refuerza el rol estratégico que cumplen los BNDs como promotores del desarrollo económico en tanto proveedores de financiamiento a mediano y largo plazo (Rezende, 2018).¹⁰ A su vez, también es importante destacar que la capacidad de los BNDs para proveer financiamiento de largo plazo se encuentra directamente relacionada a su estructura de fondeo (Griffith-Jones *et al.*, 2018). En este sentido, y según Luna-Martínez y Vicente (2012), los BNDs financian sus operaciones por medio de: la captación de depósitos a la vista, préstamos de instituciones financieras o del mercado de capitales, recursos propios, y partidas presupuestarias.

¹⁰ El 16% de los BNDs proveen financiamiento a menos de cinco años, un 29% entre seis y diez años, un 19% entre 11 y 15 años, un 22% entre 16 y 20 años, y un 13% que entre 21 y 30 años

Por su parte, Rudolph (2007) y Schclarek *et al.* (2019) sostienen que, a pesar de constituir una fuente de financiamiento regular para los BNDs, la captación de depósitos a la vista puede tornarse una fuente de inestabilidad financiera debido al potencial descalce entre activos (préstamos a largo plazo) y pasivos (captación de depósitos) de la entidad. En este sentido, Brei y Schclarek (2018) sugieren que esto ha llevado a que los BNDs suelen tener, de forma precautoria, los menores coeficientes (*ratios*) entre activos y pasivos de todo el sistema financiero a los efectos de limitar su exposición a potenciales disrupciones o volatilidades de corto plazo.¹¹

Por su parte, la emisión de instrumentos financieros a mediano y largo plazos estabiliza el fondeo de los BNDs, elimina distorsiones cortoplacistas y mejora sus coeficientes de liquidez, lo cual impacta sobre su estructura financiera y, consecuentemente, sobre la posibilidad de proveer financiamiento a menores costos (Brei y Schclarek, 2018).

Con todo, para explicar las mejores condiciones crediticias que suelen brindar los BNDs corresponde incorporar un elemento adicional al análisis: su titularidad. Al tratarse de instituciones pertenecientes, en su gran mayoría, a gobiernos nacionales, los riesgos de insolvencia frente a un potencial impago de su deuda tienden a ser percibidos como nulos o limitados por los agentes económicos. En consecuencia, los instrumentos financieros emitidos por los BNDs suelen encontrarse mejor valuados que aquellos emitidos por el sector privado, reduciendo aún más sus costos de financiamiento (Schclarek *et al.*, 2019).¹²

En cuanto a los recursos propios, y como consecuencia de los objetivos estratégicos de los bancos nacionales de desarrollo,¹³ Brei y Schclarek (2018) observan que sus ingresos

¹¹ Los autores comparan las características específicas de los BNDs entre 336 instituciones bancarias en 31 países de América Latina y el Caribe durante el período 1995-2014, y con bancos extranjeros, privados nacionales y públicos nacionales.

¹² Esto implica que el 89% de los BNDs busquen recursos en los mercados de capitales u otras instituciones financieras (como la banca multilateral de crédito), y que el 64% emitan deuda con respaldo gubernamental (Luna-Martínez y Vicente, 2012).

¹³ Promover el crecimiento y el desarrollo económico, así como potenciar las externalidades positivas y el impacto socioeconómico de los proyectos que financian.

financieros y extra-financieros (*non-interest income*) tienden a ser menores que aquellos de sus competidores en el sistema bancario, por lo cual poseen una menor rentabilidad (promedio) sobre su patrimonio (*return on equity -RoE-*).¹⁴ Curiosamente, en los BNDs la menor rentabilidad sobre el patrimonio se ve compensada con índices de morosidad (*non-performing loans ratios -NPL-*) estructuralmente bajos (Luna-Martínez y Vicente, 2012; Brei y Schclarek, 2018).

Respecto de las partidas presupuestarias, y como se ha mencionado, los BNDs poseen un rol estratégico como promotores del crecimiento económico y potenciadores de externalidades positivas con impacto en el conjunto de la sociedad. Para Luna-Martínez y Vicente (2012) esta característica ha conducido a que dos quintos de ellos reciban transferencias gubernamentales para financiar, total o parcialmente, sus operaciones. Sin embargo, el hecho de que un BND reciba transferencias directas del gobierno nacional no implica que dependa exclusivamente de dichos fondos para poder operar, ya que muchas veces dichas transferencias son utilizadas para otorgar créditos a tasas subsidiadas a actores o sectores económicos considerados estratégicos (Luna-Martínez y Vicente, 2012; Studart y Ramos, 2018).¹⁵

1.2.5. Regulación y supervisión

Para Barros de Castro (2018), la necesidad de regulación y supervisión en los BNDs depende del marco conceptual que se utilice. Para el neo-keynesianismo, la regulación y supervisión financieras cumplen tres objetivos: limitar riesgos y evitar potenciales crisis sistémicas, aumentar la asignación eficiente del capital, y garantizar la protección de los consumidores. En cuanto al primero, si bien parte de la literatura (Luna-Martínez y Vicente,

¹⁴ Aunque esta característica puede verse afectada, en parte, por el coeficiente de capital.

¹⁵ El 18% de los BNDs dependen de transferencias gubernamentales para garantizar sus operaciones, y los objetivos estratégicos de los gobiernos pueden conducir a que estos bancos otorguen créditos por debajo de sus tasas de fondeo (Luna-Martínez y Vicente, 2012).

2012; Barros de Castro, 2018) justifica la regulación financiera frente a eventuales crisis sistémicas, dado que sólo aquellos BNDs que fondean sus operaciones a través de la captación de depósitos serían fuente de riesgo sistémico, la regulación y supervisión sólo serían necesarias en dicho supuesto. Asimismo, Barros de Castro (2018) sostiene que se debería exceptuar a los BNDs de regulaciones financieras sobre la asignación del capital, en tanto dichos bancos ya compensan ineficiencias asignativas al financiar proyectos excluidos de las fuentes de financiamiento comerciales. Finalmente, dado que los BNDs ofrecen créditos a tasas por debajo de las de mercado, su regulación y supervisión para promover la competencia y garantizar la protección de los consumidores carecería de sentido económico y limitaría el financiamiento de ciertos segmentos de mercado que verían restringida su oferta de financiamiento (Barros de Castro, 2018).

En cambio, para el enfoque post-keynesiano la regulación y supervisión financieras deben apuntar a potenciar el desarrollo, atenuar los ciclos del proceso económico, y limitar el riesgo sistémico. Respecto al primero, se plantea que los BNDs potencian el crecimiento y el desarrollo de las economías donde operan al estimular y crear demanda efectiva en los mercados, ofrecer fuentes de financiamiento de largo plazo en moneda nacional, y facilitar la inversión asimilando parte de la incertidumbre inherente a la dinámica del sistema financiero. Asimismo, su proyección a mediano y largo plazos y su capacidad de análisis y evaluación de proyectos otorgan a los BNDs una función esencial como promotores de externalidades positivas¹⁶ con impacto sobre el conjunto de la economía (Mazzucato y Penna, 2018). Por otro lado, aunque la regulación y la supervisión son esenciales para atenuar los ciclos del proceso económico, existe consenso en la literatura acerca de la función contracíclica desempeñada por

¹⁶ Como, por ejemplo, de proyectos intensivos en investigación y desarrollo, para los cuales los agentes privados tienden a limitar el financiamiento, dado que sus beneficios no se pueden apropiar (i.e., que poseen características de bien público) y/o cuyo marco temporal excede el límite esperable para obtener el retorno de la inversión realizada.

los BNDs frente a crisis financieras, al proveer financiamiento de mediano y largo plazos cuando la liquidez y el crédito privado colapsan (Griffith-Jones y Ocampo, 2008).

Por último, al analizar la regulación y supervisión financieras frente a potenciales riesgos sistémicos introducidos por los BNDs es importante considerar qué tipo de operatoria efectúan estos bancos. En particular, dado que la captación de depósitos a la vista plantea un alto riesgo sistémico, este tipo de operatoria debería ser regulada y supervisada para evitar un eventual descalce entre activos y pasivos. Ahora bien, dada la magnitud de las externalidades positivas generadas por los BNDs, los gobiernos nacionales podrían también asumir el potencial riesgo sistémico introducido por ellos, trasladando el costo asociado a su operatoria hacia una cuestión fiscal o de crédito público (Barros de Castro, 2018).¹⁷

1.3. El rol del BNDES en el desarrollo económico de Brasil

A los efectos de repasar el rol del BNDES dentro del proceso de desarrollo económico brasileño, esta sección analiza cuatro grandes bloques históricos. De esta manera, se procura abordar el impacto de diversos condicionantes políticos y económicos, tanto internos como externos, sobre la dinámica de funcionamiento del BNDES y su rol como promotor del desarrollo en Brasil.

El primer bloque histórico se inició con la fundación del BNDES en 1952 y abarcó hasta el inicio de la crisis de la deuda latinoamericana (a principios de la década de 1980). Durante este período el BNDES fue pensado como parte esencial de una estructura de financiamiento cuyo objetivo principal era proveer recursos de largo plazo para salvar las restricciones económicas y de infraestructura del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) adoptado por Brasil.¹⁸ Sin embargo, este modelo de desarrollo comenzó

¹⁷ Sin embargo, más de tres cuartos de los BNDs se encuentran sujetos a las mismas normas de regulación y supervisión que los bancos comerciales privados (Luna-Martínez y Vicente, 2012).

¹⁸ El proceso de industrialización brasileño se apoyó en el trípode de autofinanciamiento, capital externo (crédito bancario e inversiones directas) y crédito gubernamental. Dentro de este último, el BNDES cumplió un rol

a mostrar sus límites con la primera crisis del petróleo en 1973, y terminó de agotarse con la segunda crisis del petróleo en 1979 y el consecuente aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos (a comienzos de la década de 1980).¹⁹

En este contexto, se inicia el segundo bloque histórico, que comienza a principios de la década de 1980 y finaliza en el año 2003. Durante este período se observa una marcada retracción del rol del Estado en la economía y del BNDES, en línea con la grave crisis macroeconómica que afectó a la economía brasileña producto de la crisis de la deuda latinoamericana. Los controles del gasto público, la restricción externa, la inflación persistente y la recesión redujeron la capacidad financiera del Banco,²⁰ que concentró sus préstamos en proyectos enfocados hacia los sectores energético, de infraestructura y agrícola (Guth, 2006).²¹ A inicios de la década de 1990, dicho contexto de crisis dio lugar a una serie de reformas económicas que culminaron alterando la dinámica económica del país, y, principalmente, desplazando la presencia del Estado en la economía.²² Así, el Programa Nacional de Desestatización (PND, 1990)²³ convirtió al BNDES en el órgano responsable de brindar asistencia administrativa, financiera y técnica al proceso de privatización de empresas públicas brasileñas (Hirt, 2013). Simultáneamente, el programa introducido por el Plan Real (1994) exigía como prerrequisito de estabilidad económica un aumento de las exportaciones

fundamental financiando el Plan de Metas de Kubitscheck (1956-1961), Médici (1968-1973) y el segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND) del gobierno de Geisel (1974-1978; Hermann, 2010).

¹⁹ Durante todo el período de la ISI (1930-1980), Brasil dependió fuertemente de las importaciones de energía. Luego del *shock* petrolero de 1973, la restricción externa impuesta por el deterioro de los saldos comerciales fue en parte compensada con un aumento del endeudamiento en moneda extranjera. El segundo *shock* de petróleo en 1979 y el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos agravaron la restricción externa y limitaron la capacidad de refinanciar los compromisos asumidos en moneda extranjera, desatando una crisis macroeconómica durante gran parte de la década de 1980.

²⁰ Por ejemplo, en 1990 los desembolsos del BNDES representaban, a valores constantes, apenas el 36% de los de 1979 (Guth, 2006).

²¹ Durante la década de 1980, el hasta entonces Banco Nacional de Desarrollo Económico amplió su mandato de desarrollo social, por lo que pasó a ser conocido como BNDES.

²² No obstante, Hochstetler y Montero (2013) sostienen también que la crisis del modelo de ISI condujo a una reorientación de las metas y objetivos, bajo los cuales el rol del Estado se focalizó en aumentar la competitividad global de la economía a través de mejoras en la eficiencia.

²³ Traducción propia del portugués.

brasileñas.²⁴ Para ello, el BNDES incentivó la inversión productiva para aumentar la competitividad de las empresas brasileñas en el mercado internacional y, en paralelo, profundizó los mecanismos de financiamiento al comercio exterior y el espectro de bienes contemplados en el “BNDES Exim” (Além, 1998).²⁵

Por su parte, el tercer bloque histórico comenzó con la investidura presidencial de Luiz Inácio da Silva en 2003 y se prolongó hasta el fin de la presidencia de Dilma Rousseff en 2016,²⁶ cuando se produjo un cambio de signo político en la presidencia de Brasil y el Banco comenzó un lento retroceso en el alcance de sus operaciones. Durante este período el BNDES se vio particularmente influenciado por una serie de factores, tanto internos como externos, que determinaron un nuevo alcance en el volumen y la escala de sus operaciones.

En primer lugar, los condicionantes políticos y económicos internos afectaron en gran medida a la presidencia de da Silva. Como sostiene Actis (2013), se implementó una política económica “híbrida”, con un enfoque ortodoxo en la preservación de las variables macroeconómicas y una elevada intervención pública en la economía orientada a acelerar el proceso de transformación productiva.²⁷ En este contexto, el financiamiento a largo plazo provisto por el BNDES cumplió un rol estabilizador, permitiendo al gobierno moderar la demanda agregada en el corto plazo (para, entre otros objetivos, controlar la inflación) sin afectar sus metas de crecimiento económico en el largo plazo²⁸ (Barros de Castro y Pires de

²⁴ Vitelli (2002) menciona que, al promover la expansión de la economía desde la captación de recursos líquidos y emplear divisas como mecánica prioritaria para la estabilización de los precios, el Plan Real acentuaba la restricción externa, que debía ser salvada mediante un salto exportador o un aumento del endeudamiento externo.

²⁵ Este autor destaca que el nuevo rol asignado al BNDES entre 1995 y 1997 impulsó un crecimiento real acumulado de un 300% en sus desembolsos.

²⁶ Si bien el comienzo de la crisis económica en Brasil (en 2013) podría señalar un cambio de ciclo, en este trabajo se utiliza el año 2016, debido al importante cambio económico y político operado luego de la destitución de Rousseff.

²⁷ La presidencia de da Silva propuso diversos programas de fomento a la industria, como la *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, la *Política de Desenvolvimento Produtivo*, y el *Plano Brasil Maior*, además de programas de inversión en infraestructura de gran alcance, como el *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC).

²⁸ El costo del financiamiento del BNDES se encontraba determinado por la *Taxa de Juros de Longo Prazo* (TJLP), que durante el período 2003-2010 representó entre un 45% y un 60% de la tasa de referencia fijada por el Banco Central de Brasil (BCB).

Souza, 2005). Este rol fue particularmente relevante durante la primera presidencia de da Silva (2003-2007), no debido a los montos desembolsados,²⁹ sino por su carácter estratégico, ya que permitió armonizar intereses políticos y económicos muchas veces contrapuestos.³⁰

También existieron condicionantes económicos externos que promovieron la expansión del BNDES durante este período. Para hacer frente a la crisis financiera de 2008-2009, Brasil adoptó medidas contracíclicas y de estímulo a la demanda agregada. En ese contexto, el BNDES operó como una herramienta de política pública al recibir recursos del Tesoro nacional para financiar diversas medidas contracíclicas,³¹ lo cual condujo a un aumento sin precedente tanto en la cantidad de fondos desembolsados como en la escala de las operaciones realizadas por el Banco.³²

En tercer lugar, diversos factores políticos internos motivaron que el BNDES orientara sus préstamos para satisfacer tres objetivos principales: desarrollo de infraestructura, generación de mejoras en la competitividad de la estructura productiva, y aumento de las exportaciones y de la internacionalización de capitales (Actis, 2013). Este último objetivo cumplió un destacado rol en el aumento de las operaciones del BNDES, bajo la percepción de la necesidad de fomentar la internacionalización de capitales para aumentar la productividad de las firmas brasileñas y así preservar su competitividad a escala global (Além y Cavalcanti, 2005).³³ De esta manera, diversos cambios reglamentarios generados en 1997 y 2002, pero ejecutados a partir del 2003, habilitaron al BNDES a proveer apoyo financiero a aquellas empresas brasileñas interesadas en expandir el alcance geográfico de sus operaciones con el

²⁹ Durante el período 2003-2008, los montos desembolsados por el BNDES representaban el 2,20% del Producto Bruto Interno (PBI), similar al promedio del período 1997-2003 (BNDES, 2017: 50-51).

³⁰ La TJLP garantizaba estabilidad y previsibilidad en un contexto de incertidumbre en las tasas de interés de referencia del BCB como consecuencia del régimen de metas de inflación adoptado (Actis, 2013).

³¹ Durante 2009-2015 la mitad del financiamiento del BNDES provino del Tesoro brasileño, frente a un máximo del 11% en 2003-2008 (BNDES, 2017: 86-89).

³² El promedio de desembolsos durante 2009-2013 prácticamente duplicó al del período 2003-2008 (a precios constantes del 2016; BNDES, 2017: 49).

³³ Este programa, denominado “Fortalecimiento a la internacionalización de grupos empresariales”, tuvo por objetivo último capacitar a las empresas brasileñas para actuar globalmente.

objetivo de crear “campeones nacionales” que permitieran elevar la competitividad de la economía brasileña.

Sin embargo, a inicios de 2015, la frágil situación económica interna y el contexto económico internacional desfavorable forzaron un cambio en la política fiscal del gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016),³⁴ quien comenzó a promover una estrategia más ortodoxa de rápida consolidación de las cuentas públicas (Barbosa-Filho, 2020), la cual afectó directamente a la estructura de financiamiento del BNDES.³⁵ En este contexto de mayor ajuste fiscal, el Tesoro brasileño comenzó a exigir la devolución de los préstamos efectuados entre 2008 y 2014 para financiar los diversos programas que le habían sido encomendados en su rol contracíclico. El repago de los préstamos comenzó a fines en 2015 y se acentuó progresivamente hasta 2018 (Tinoco *et al.*, 2018), retrayendo aún más la disponibilidad de recursos para financiar la operatoria del BNDES.

Finalmente, durante el cuarto bloque histórico, que comenzó en 2016, el BNDES debió nuevamente adaptarse a una serie de factores condicionantes que determinaron la dinámica de su funcionamiento, marcada en este caso por una fuerte retracción en el alcance y profundidad de su operatoria. La destitución de Dilma Rousseff en 2016, y su reemplazo por Michel Temer, implicó una profundización de la ortodoxia fiscal y monetaria iniciada en 2015³⁶ y una reorientación de las líneas de financiamiento provistas por el Banco. Así, en 2016 los desembolsos del BNDES para programas agropecuarios se sextuplicaron respecto del promedio de 2010-2014 (BNDES, 2017),³⁷ en línea con la transición hacia una coalición de

³⁴ Un factor interno relevante fue el aumento (58% en 2015) en los precios de la energía, potenciado por el recorte en los subsidios por parte del Tesoro brasileño y el incremento en los costos de generación, mientras que como factor externo se destaca la caída de los precios de las materias primas durante 2014-2016 (Barbosa-Filho, 2020).

³⁵ Desde 2011 el costo fiscal de financiar las operaciones del BNDES aumentó en línea con el deterioro de la TJLP real (-0,5% en 2011, alcanzando -4% en 2015), y ya en 2015 el 56% de los fondos obtenidos por el BNDES provenían de transferencias del Tesoro nacional (BNDES, 2017: 43-48).

³⁶ Entre otras políticas adoptadas, el gobierno encabezado por Temer introdujo una enmienda constitucional que congelaba de hecho el gasto público al permitir sólo su aumento nominal en línea con la inflación; una reforma laboral liberalizadora; y una reforma previsional (Gaitan y Boschi, 2018).

³⁷ Los programas agropecuarios representaban en 2010 el 2,5% de los desembolsos realizados por el BNDES, y, para 2016, representaban casi un 18% del total (BNDES, 2017: 207).

gobierno conservadora con base de sustento político en sectores de las elites agroindustrial y financiera (Razovich, 2020). El ascenso del gobierno de Jair Bolsonaro a la presidencia en 2019 profundizó la trayectoria iniciada en 2016 en todos sus aspectos, y otorgó al BNDES un renovado mandato en el proceso de venta de activos o transferencia de la titularidad de servicios públicos al sector privado.

1.4. Principales características del BNDES

Con el objeto de abordar las principales características del BNDES, esta sección utiliza los criterios establecidos en la primera sección de este capítulo, haciendo referencia a su: (1) titularidad; (2) mandato, sectores económicos y clientes financiados; (3) modelos de negocios y operaciones de préstamo; (4) condiciones crediticias; y (5) regulación y supervisión.

El BNDES es controlado en su totalidad por el gobierno federal de Brasil. Los estatutos del Banco otorgan al presidente del país una fuerte influencia sobre su orientación estratégica (Humphrey, 2015).³⁸ Esta particularidad es esencial para comprender el rol central del poder ejecutivo brasileño en el diseño, formulación y ejecución del accionar del Banco durante las presidencias del PT. No obstante, corresponde señalar que, durante dichas presidencias, el BNDES también preservó un amplio margen de autonomía para establecer y direccionar sus políticas operacionales.

Por otra parte, el BNDES posee un mandato amplio orientado a promover el desarrollo económico y social de Brasil.³⁹ Esta flexibilidad le ha permitido apoyar la operatoria de diversos sectores económicos (como infraestructura, agricultura, industria, comercio y servicios), financiar a PyMEs, fomentar la innovación productiva y financiera, y la internacionalización comercial y empresarial (BNDES, 2017: 30).

³⁸ Por ejemplo, los miembros del Consejo de Administración del BNDES son nombrados por decreto presidencial.

³⁹ Artículo 3° del Estatuto Social del BNDES.

En cuanto al modelo de negocios y las operaciones de préstamo, durante 2003 y 2016, entre dos y poco menos de tres quintos del financiamiento se canalizó a través de bancos comerciales por medio de operaciones de segundo piso, lo cual permitió aumentar el alcance sectorial y geográfico del Banco sin incurrir en mayores costos operativos.⁴⁰ El resto de las operaciones fueron canalizadas a través de operaciones de primer piso, en particular aquellas líneas de financiamiento vinculadas a los clientes más relevantes y a los sectores estratégicos apuntados.

Respecto de las condiciones crediticias, el BNDES ha canalizado sus operaciones de diversas formas, muchas veces ajustándose a las necesidades políticas o económicas del gobierno federal. De esta manera, y de acuerdo a la coyuntura, el BNDES procuró fomentar cierto tipo de inversiones, o dar respuesta tanto a sectores específicos de la economía como a una determinada cartera de clientes.⁴¹ Ahora bien, a lo largo de su historia el BNDES se ha especializado en la provisión de créditos a largo plazo, por ejemplo, financiando en 2009, directa o indirectamente, dos tercios de los créditos a más de cinco años para bancos brasileños (IPEA, 2013), proporción que prácticamente no había sufrido modificaciones en 2015 (BNDES, 2017: 36).⁴²

Por su parte, las estrategias de fondeo del Banco durante el período 2003-2016 se pueden dividir en dos etapas. Durante la primera (2003-2007), el BNDES apeló a tres fuentes de financiamiento: de origen gubernamental,⁴³ el mercado doméstico de capitales, y/o

⁴⁰ De acuerdo a las *Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES*, en 2009, el 57% de las operaciones se canalizaron a través de operaciones indirectas, mientras que en 2013 y 2011 este tipo de operaciones no llegaron a representar el 40% del total. Información disponible en: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>

⁴¹ Como respuesta a la crisis de 2008-2009, el Sistema BNDES creó varios programas, entre los cuales destacan: *BNDES Programa de Sustentação do Investimento* (BNDES PSI), *BNDES Procaminhoneiro*, *BNDES Finame Componentes*, *BNDES Cerealistas* e *Programa BNDES Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais* (BNDES PER).

⁴² En 2015 el 90% de los créditos a más de cinco años se encontraban en manos de bancos públicos brasileños, de los cuales el 53% pertenecían al BNDES (BNDES, 2017).

⁴³ Históricamente, los recursos gubernamentales han figurado entre las principales fuentes de financiamiento del BNDES. Además del *Fundo de Amparo ao Trabalhador* y los más antiguos *Programa de Integração Social* y

provenientes de fuentes externas.⁴⁴ De esta manera, el BNDES financió sus operaciones principalmente a través del *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT),⁴⁵ el *Programa de Integração Social*, y el *Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público*, que en conjunto proveyeron aproximadamente dos tercios de sus fondos (BNDES, 2017). Sin embargo, a partir de la nueva función contracíclica otorgada al BNDES por la crisis financiera de 2008-2009, las transferencias del Tesoro nacional pasaron a ser su principal fuente de financiamiento. En otras palabras, los distintos programas económicos lanzados para reactivar la economía brasileña en plena crisis⁴⁶ demostraron que las fuentes tradicionales eran insuficientes para atender las nuevas necesidades de financiamiento. De esta manera, los desembolsos del BNDES, que entre 2009 y 2010 promediaron el 4% del PBI de Brasil (duplicando el promedio de desembolsos de 2003-2008) fueron acompañados por un aumento sostenido del endeudamiento del Banco con el gobierno de Brasil. Simultáneamente, se duplicó el costo fiscal de las operaciones del BNDES como porcentaje del PBI,⁴⁷ en parte debido al diferencial entre el costo promedio de la deuda del sector público y la TJLP.⁴⁸ Durante el período 2009-2014, la TJLP fue sistemáticamente negativa en términos reales (promedio -0,15%), ubicándose por debajo de la tasa de interés de referencia del BCB, e, incluso, de la tasa de interés soberana (BNDES, 2017; Studart y Ramos, 2018). Esta transferencia indirecta de recursos demostró ser fiscalmente insostenible a largo plazo, con las consecuencias mencionadas anteriormente.

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, se destacan las transferencias del Tesoro nacional y del *Fundo da Marinha Mercante*.

⁴⁴ La captación de recursos de fuentes externas se concreta por medio de la emisión de bonos o préstamos bancarios, de organismos multilaterales, agencias de crédito u otros bancos de desarrollo (BNDES, 2017).

⁴⁵ El FAT se encuentra comúnmente remunerado por la TJLP, pero también se pueden utilizar las tasas de referencia del BCB o *Libor*, de acuerdo al tipo de operación efectuado por el BNDES.

⁴⁶ Cabe mencionar el PAC (para proyectos de infraestructura) y el BNDES PSI (como impulso a la producción de bienes de capital).

⁴⁷ El costo fiscal promedio de las operaciones del BNDES se duplicó respecto del 2006-2008 (del 0,26% al 0,53% del PBI; BNDES, 2017: 45).

⁴⁸ La TJLP fijaba la tasa de interés sobre los préstamos que realizaba el BNDES.

Por su parte, al momento de abordar la regulación y la supervisión del BNDES, en tanto instrumento de política económica del gobierno, su agenda y dinámica de funcionamiento se han encontrado muchas veces determinadas por factores exógenos. De esta manera, es posible diferenciar la faceta política de la operativa. La primera se encuentra determinada por la orientación estratégica que le otorga el gobierno de Brasil en base a criterios de oportunidad o conveniencia política, por lo que no se encuentra sujeta a regulación o supervisión.⁴⁹ En cambio, la faceta operativa posee diversas instancias de fiscalización internas y externas⁵⁰ que velan por el correcto cumplimiento de la normativa específica al momento de otorgar un crédito y por el acatamiento del Banco a estándares financieros que mejoran la calidad de la cartera crediticia, brindando consistencia a la operatoria del Banco y reduciendo su tasa de morosidad.⁵¹ Asimismo, según Humphrey (2015) dicha baja tasa de incumplimiento de pagos se debe en parte a las características que posee el BNDES dentro del sistema financiero brasileño, dado que, siendo la principal entidad financiera de Brasil proveedora de créditos a largo plazo, los prestatarios procuran, mediante una baja morosidad, no verse excluidos de potenciales préstamos futuros.

Respecto de los estándares de regulación y supervisión contemplados en los Acuerdos de Basilea,⁵² bajo el contralor del *Conselho Monetário Nacional* y del BCB, el BNDES debió

⁴⁹ Sin embargo, desde la perspectiva de esta tesis, existen normas indirectas de supervisión y regulación derivadas de las leyes que establecen metas fiscales cuando se trata de la contabilidad de las transferencias del Tesoro nacional al BNDES para financiar sus operaciones.

⁵⁰ Las diversas instancias de fiscalización interna y externa fueron cambiando de acuerdo a la priorización de la gestión gubernamental de turno.

⁵¹ Por ejemplo, en 2013 el coeficiente de morosidad del Sistema BNDES alcanzó el 0,01%, frente al 3% del sistema financiero nacional (BNDES, 2014).

⁵² El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea aprobó el primer Acuerdo de Basilea (Basilea I) en 1988 con los objetivos de “nivelar el campo de juego” entre bancos internacionales que se encontraban sujetos a distintos marcos regulatorios (eliminando las potenciales ventajas de legislaciones más laxas) y alcanzar un mínimo de estabilidad financiera. En palabras de Carvalho (2005: 5) “*Basel I is not about risk, it is about costs*”. En cambio, a partir de Basilea II, las regulaciones estuvieron orientadas a mitigar el riesgo operativo de los bancos mediante la introducción de estándares en la regulación prudencial del sistema bancario, incorporando reglamentaciones para lidiar con los riesgos (crediticio, de mercado y operativo) de los bancos. El problema es que al homogeneizar la regulación del riesgo entre bancos comerciales y de desarrollo, que poseen intrínsecamente una distinta aproximación al riesgo, la adopción de Basilea II (y luego Basilea III) limita el margen operativo de los últimos (Carvalho, 2005).

encuadrarse dentro de los lineamientos establecidos en Basilea I. Sin embargo, la adhesión a los estándares de Basilea II motivó controversias al interior del Banco debido a que, como se ha mencionado, sus fuentes de financiamiento introducen un bajo riesgo dentro del sistema financiero. En este contexto, quienes promovían la adhesión a Basilea II sostenían que dicho acuerdo brindaba el marco regulatorio adecuado para que el Banco adoptara una cultura de control de riesgos (necesaria en el caso de que quisiera captar fondos complementarios para financiar sus operaciones; Barros de Castro, 2009).

De lo expuesto hasta aquí se deducen dos elementos esenciales para el análisis de esta tesis. Por un lado, se puede apreciar que las principales características y el diseño institucional del BNDES le han permitido adaptarse a las diversas coyunturas políticas y económicas atravesadas por Brasil. Por el otro, y en parte derivado del primero, la flexibilidad antes mencionada, sumada a la influencia de la presidencia de Brasil en la orientación estratégica general del Banco le han permitido constituirse en un activo indispensable para la ejecución de las políticas públicas, principalmente económicas, ideadas desde el Ejecutivo brasileño.

Como se expondrá en el siguiente capítulo, la estrategia de relacionamiento externo trazada durante las presidencias del PT poseía un marcado componente económico, lo cual motiva que la presente tesis se proponga como objeto de estudio analizar y estudiar el rol del BNDES dentro de dicha estrategia de política exterior

2. La política exterior del Partido de los Trabajadores: autonomismo y diversificación

El presente capítulo analiza la política exterior brasileña durante los gobiernos del PT en cuatro secciones. La primera analiza la historia de la política exterior de Brasil y las visiones que la afectaron con el objeto de abordar los diversos condicionantes internos y externos que han influido sobre su formulación,⁵³ destacando su vinculación con las nociones de autonomía y diversificación. Las dos secciones siguientes estudian las motivaciones y visiones detrás de la política exterior de las presidencias de da Silva y Rousseff, destacando en particular que a partir de 2003 operó un cambio de percepción en torno al papel que podía y debía ocupar Brasil en el concierto internacional a partir de los procesos de difusión del poder y redistribución de la riqueza de comienzos del siglo XXI. Por último, la cuarta sección estudia la política exterior de los gobiernos del PT en África, indagando sobre su importancia estratégica y mencionando las diversas políticas sobre las que se estructuró el acercamiento a dicho continente y, en particular, el rol que ocupó el BNDES dentro de dichas políticas.

2.1. Historia y visiones sobre la política exterior brasileña

Este apartado busca abordar, a grandes rasgos, la política exterior brasileña analizando los factores internos y externos que la han condicionado y moldeado. Para ello, primero se inicia con un breve marco teórico que ayuda a contextualizar los diversos condicionantes que afectan a la política exterior de los países latinoamericanos y las diversas estrategias que han adoptado. Luego se analiza el vínculo entre la política exterior brasileña y la idea de “desarrollo” mediante un marco histórico que permite comprender el contexto dentro del cual

⁵³ Tomando la perspectiva de Tokatlián y Merke (2014), este capítulo supone que las decisiones de política exterior son adoptadas por tomadores de decisión gubernamentales sujetos tanto a restricciones e incentivos internacionales como a un contexto doméstico condicionado por instituciones, actores e ideas.

se llevó adelante la estrategia de relacionamiento externo de Brasil durante el período bajo estudio.

Van Klaveren (1992) identifica factores condicionantes sistémicos (o externos) y domésticos (o internos) de las políticas exteriores de los países latinoamericanos.⁵⁴ Los factores sistémicos pueden ser analizados a través de variables sistémicas (que refieren a características del sistema global)⁵⁵ o externas específicas (que hacen referencia a atributos y comportamientos de países individuales). Al analizar los factores condicionantes domésticos, el autor distingue como tales a las características del sistema político, la política económica de los países, y los factores históricos, culturales y sociales que conforman el marco de valores y percepciones históricas dentro del cual operan los tomadores de decisiones.

Por su parte, Russell y Tokatlián (2013) señalan que los países de América Latina se encuentran en una posición subordinada dentro del sistema político y económico internacional, lo cual ha fomentado la adopción de dos grandes estrategias en materia de política exterior:⁵⁶ la autonomía y la aquiescencia. De acuerdo con estos autores (: 161), la lógica de la autonomía tiene por objetivo “el desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias (...); la construcción de un orden internacional más equitativo (...); la toma de conciencia de la situación de dependencia de la región (...)”.⁵⁷ En este contexto, un país que adopte la lógica de

⁵⁴ Van Klaveren (1992) indica que la relación entre factores internos y externos es complementaria en tanto genera una dinámica de doble vía en la cual su mutuo intercambio afecta el armado y el despliegue de la política exterior.

⁵⁵ De acuerdo con Van Klaveren (1992: 178) “el medio externo de cada Estado comprende el sistema global, el cual se caracteriza por presentar una situación de interdependencia compleja e incluye diferentes regímenes internacionales, que los miembros del sistema utilizan para regular sus comportamientos”.

⁵⁶ Russell y Tokatlián (2013: 160) caracterizan las “grandes estrategias” de América Latina como “aquellos principios ordenadores de la acción externa de los países de la región que permanecen constantes a pesar de los cambios que puedan operar en el plano global y regional”, señalando que estos países se han regido indistintamente, y de acuerdo a la coyuntura mundial y local, tanto por la lógica de la autonomía como por la de la aquiescencia.

⁵⁷ Para alcanzar estos objetivos, los países de la región han apelado indistintamente al regionalismo, al derecho internacional, a los organismos internacionales, y a modalidades de *soft power*, aunque, también ha variado el equilibrio entre medios y fines de acuerdo a las circunstancias o cambios globales o regionales (Russell y Tokatlián, 2013).

la autonomía puede recurrir a cuatro opciones estratégicas: el equilibrio blando, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva. La primera opción consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para limitar el poder de las grandes potencias, defender o hacer valer intereses propios, mientras que la diversificación procura multiplicar sus lazos externos para compensar una situación de dependencia y aumentar así su proyección internacional. Por su parte, el repliegue implica la resistencia a asumir compromisos militares o participar en disputas diplomáticas que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales. Por último, la unidad colectiva busca aumentar la integración y cooperación entre países con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal.

En cambio, la lógica de la aquiescencia asimila la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional, por lo que su objetivo es “lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos (...); construir un marco de convivencia estable con Washington (...); y contar con su protección para sostener la coalición en el poder”⁵⁸ (Russell y Tokatlián, 2013: 162). La opción estratégica que deriva de esta lógica es el acoplamiento, que implica aceptar tanto el *status quo* internacional como el plegamiento a los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

De esta manera, se observa que en ambas lógicas existe una interacción entre factores sistémicos⁵⁹ y domésticos⁶⁰ que afecta la formulación y práctica de las acciones externas de los países latinoamericanos.

⁵⁸ Para ellos, las herramientas utilizadas pueden incluir tanto medios militares como el uso de instituciones internacionales. Al igual que en la lógica de la autonomía, la relación entre medios y fines se ha adaptado a las distintas coyunturas (Russell y Tokatlián, 2013).

⁵⁹ Como, por ejemplo, la condición periférica de la región en el sistema internacional.

⁶⁰ Como, por ejemplo, las preferencias o expectativas de los tomadores de decisiones o las necesidades de las coaliciones en el poder dentro de cada uno de los países.

Ahora bien, aplicando estos marcos teórico-conceptuales al análisis de la política exterior de Brasil se puede observar una divergencia de criterios. Por un lado, Actis (2014) sostiene que la política exterior brasileña ha estado históricamente en función del desarrollo del país, y que por ello se encuentra más cerca de la lógica de la autonomía. Partiendo del análisis de Soares de Lima y Hirst (2006), Actis argumenta que la construcción y consolidación territorial de Brasil, a partir de sus exitosas negociaciones diplomáticas de comienzos del siglo XX, conformó la idea entre las élites gobernantes de que el país se encontraba “geopolíticamente satisfecho”, por lo cual no existían amenazas o riesgos externos a su seguridad. Así, se gestó la idea de que la mayor vulnerabilidad externa que enfrentaba el país provenía de su atraso económico. Desde entonces, para Actis (2014), la principal función de la política exterior brasileña ha sido reducir dicha vulnerabilidad económica y abrir espacios para la promoción de políticas de desarrollo.⁶¹

En cambio, para Soares de Lima (1994) la acción externa de Brasil se ha destacado por sus discontinuidades,⁶² las cuales se explican por la presencia de dos estrategias predominantes de política exterior: la alianza especial con los Estados Unidos y el paradigma globalista.⁶³ El primero asimila la asimetría existente entre la realidad regional brasileña y la influencia global y hegemonía hemisférica de los Estados Unidos, por lo que, a partir de la toma de conciencia de estas diferencias, las élites brasileñas buscaron articular una relación privilegiada con Washington por medio de un plegamiento (de intensidad variable de acuerdo a la coyuntura) a los intereses estratégicos estadounidenses.⁶⁴ No obstante, dicho plegamiento fue concebido en

⁶¹ Sin embargo, Actis (2014) sostiene que, si bien el objetivo desarrollista se estableció como un fin declarado de la política exterior brasileña, qué se entiende por desarrollo o qué medios deben ser empleados para alcanzarlo han variado de acuerdo a los modelos económicos adoptados por el país a lo largo de su historia.

⁶² Curiosamente, Soares de Lima (1994) destaca la existencia de continuidades entre distintos regímenes políticos (dictadura militar-gobiernos democráticos) y discontinuidades dentro de los mismos.

⁶³ A pesar de algunas diferencias, los fundamentos conceptuales de la alianza especial con Estados Unidos y el paradigma globalista tienen conexión con las lógicas de la aquiescencia y de la autonomía, respectivamente.

⁶⁴ Los mejores ejemplos del acoplamiento a los intereses de Estados Unidos podrían encontrarse en la participación de Brasil en la Primera y Segunda Guerras Mundiales, cuando dicha convergencia de intereses reportó sus dividendos materiales para el segundo país, por ejemplo, con el financiamiento por parte del primero del primer complejo siderúrgico de la *Companhia Siderúrgica Nacional* en Volta Redonda.

términos estrictamente pragmáticos y como un medio para obtener ventajas simbólicas o materiales (Merke, 2008).⁶⁵

En cambio, el paradigma globalista surgió como una reacción frente al paradigma de la alianza especial con los Estados Unidos,⁶⁶ alterando los esquemas sobre los cuales operaba la política exterior brasileña al establecer dos objetivos complementarios e inescindibles: promover el desarrollo económico e industrial del país y garantizar mayores márgenes de autonomía (Soares de Lima, 1994).⁶⁷ Estos nuevos objetivos condujeron a un cambio en la estrategia de política exterior, la cual se abocó a complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial a través de la diversificación de las relaciones internacionales. De esta manera, en el plano de las relaciones asimétricas se procuró forjar alianzas con socios en Europa y Japón como fuentes alternativas de tecnología, y en el plano de las relaciones Sur-Sur, se establecieron o profundizaron las relaciones diplomática con países de África,⁶⁸ Medio Oriente y de la región latinoamericana del “contexto contiguo”.⁶⁹ Así, el paradigma globalista procuró consolidar el desarrollo industrial y la autonomía relacional del país a través de un ajuste pragmático de la política exterior al contexto internacional, la ampliación del intercambio económico con el resto del mundo y la diversificación del espectro de socios comerciales y de fuentes científico-tecnológicas (Soares de Lima, 1994).

Sin embargo, a mediados de la década de 1990, una vez agotado el modelo de desarrollo económico de la ISI que daba sustento material al paradigma globalista, y consolidado el

⁶⁵ Para Merke (2008) la alianza especial con Estados Unidos fue pensada para liberar a Brasil de la preponderancia económica y política de las potencias europeas y garantizar el liderazgo sudamericano del país al constituirse en el principal interlocutor de la región con Washington.

⁶⁶ El paradigma globalista es consecuencia de la confluencia de diversas escuelas de pensamiento como los trabajos de Helio Jaguaribe, el pensamiento económico de Raúl Prebisch y la teoría realista de las relaciones internacionales (Soares de Lima, 1994).

⁶⁷ Desde esta perspectiva, el desarrollo era percibido como un prerequisite para aumentar los márgenes de autonomía del país, y dicho aumento era, a su vez, un medio necesario para asegurar el desarrollo del país.

⁶⁸ Actis (2014) da cuenta de la importancia que tuvieron Nigeria y Angola como abastecedores de petróleo durante la crisis petrolera de la década de 1970, al punto de dejar de lado la relación con un socio tradicional como Portugal (que se encontraba en pleno retiro de sus dominios coloniales en África).

⁶⁹ Con el retorno de la democracia (en 1985) Brasil logró profundizar la cooperación nuclear con Argentina e institucionalizar un mecanismo de fiscalización mutua de sus respectivos programas nucleares (Marconi, 2018).

proceso de estabilización introducido por el Plan Real, se produjo una nueva coyuntura crítica:⁷⁰ conscientes del proceso de difusión del poder y redistribución de la riqueza en el sistema internacional operado a comienzos del siglo XXI, los tomadores de decisiones brasileños y, en particular, la dirigencia del PT entendieron que Brasil se encontraba en condiciones de asumir un rol de mayor influencia en el concierto internacional (Soares de Lima y Hirst, 2006; Russell y Tokatlián, 2013).

2.2. La política exterior durante la presidencia de da Silva (2003-2010)

Por lo mencionado, se entiende que la política exterior iniciada en la presidencia de da Silva cristalizó un clima de época. A partir del año 2003 se consolidó la convicción de que Brasil se encontraba en condiciones de contribuir a modificar la correlación de fuerzas a nivel global. Y si bien se podría aludir a ciertas condiciones previas que precipitaron este cambio de percepción,⁷¹ sus efectos se aprecian con mayor nitidez a partir del ascenso del primer presidente *trabalhista* a la presidencia. En palabras de da Silva (2008a: 41-53),

“...lo primero que debemos hacer es reconocer que Brasil es un país con problemas sociales y sin medios importantes de proyección militar en el plano internacional, por lo que no podría aspirar a ser un actor pleno del sistema internacional (...). [Si bien] riqueza y fuerza militar son expresiones de poder, las capacidades de acción y de influencia que puede tener un país no se agotan en ellas. (...) Nuestro desafío es intentar comprender cómo Brasil puede colaborar para construir una nueva relación de fuerzas a nivel internacional. (...) Hoy lo que importa es buscar espacios en este mundo globalizado a través de

⁷⁰ Situación histórica donde, al romperse los equilibrios previos de un orden social a escala global o local, los liderazgos políticos enfrentan la necesidad de decantarse por alguna de las distintas opciones de reconstrucción de nuevos equilibrios o de adaptarse a las nuevas circunstancias (González *et al.*, 2021).

⁷¹ Como se ha mencionado, desde la perspectiva de esta tesis se podrían señalar como condiciones necesarias, pero no suficientes para este cambio de percepción a la estabilidad económica alcanzada luego de la introducción del Plan Real y a diversas modificaciones operadas en el sistema internacional a comienzos del siglo XXI.

una acción política que preserve la soberanía nacional, garantice la soberanía popular y contribuya a profundizar los lazos de solidaridad internacional...”.⁷²

Este fragmento permite comprender la visión del líder del PT sobre la inserción internacional de Brasil. Si bien reconocía que la ausencia de ciertos atributos económicos y militares, así como la realidad social del país, limitaban el alcance de su proyección internacional, también consideraba que la naturaleza competitiva y heterogénea de la coyuntura global brindaba lugar para la construcción de nuevos espacios de influencia para una potencia media como Brasil, para lo cual se debía recurrir principalmente a la acción política.

Ahora bien, si dicha acción política era percibida como un instrumento para alcanzar los objetivos de política exterior de la presidencia de da Silva, el éxito de la negociación política se encontraba supeditado a la capacidad de movilizar recursos y masa crítica para ampliar el poder y la influencia de Brasil en el escenario internacional. De esta forma, al analizar la política exterior de da Silva en función de las opciones estratégicas definidas por Russell y Tokatlián (2013), se aprecia que el país recurrió al uso del equilibrio blando, la diversificación y la unidad colectiva para aumentar sus márgenes de autonomía y su influencia a escala global, y así llevar adelante su agenda de política exterior.⁷³ Considerando que las tres estrategias mencionadas deben ser comprendidas dentro de un *continuum* de política exterior, y siguiendo el análisis efectuado por Actis (2014), esta tesis se centra en la estrategia de diversificación, dada su conexión con el objeto de estudio.

En el despliegue de esta estrategia de diversificación, la presidencia de da Silva apeló a dos procesos simultáneos y complementarios: el fortalecimiento de las relaciones políticas y la

⁷² Traducción propia del portugués.

⁷³ También estas tres estrategias fueron empleadas de manera convergente, lo cual promovió el surgimiento de lo que Celso Amorim (2013: 120) denominó “coaliciones de geometría variable”, en las cuales Brasil aunó esfuerzos con diversos países en agendas específicas dentro de ciertas instituciones internacionales, como por ejemplo en el grupo G-4 (Alemania, Brasil, India y Japón) y su agenda de reforma en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, o el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), para crear una agenda agrícola común en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (Beri, 2008).

profundización de los lazos económicos.⁷⁴ En palabras del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (durante la presidencia de da Silva; Amorim, 2013: 126):

“[En el gobierno brasileño] teníamos la certeza de que el fundamento económico es indispensable para la solidez de la construcción política. Como enseña la experiencia de la Unión Europea, (...) sin el entrelazamiento de intereses comerciales y económicos, la integración será débil y correrá el riesgo de desaparecer con el cambio de los liderazgos”.⁷⁵

Ahora bien, este doble proceso político y económico se orientó hacia aquellas regiones donde Brasil tuviera mayores posibilidades de intermediar políticamente y donde su peso económico le brindara máximas ventajas comparativas,⁷⁶ como África, América Central, América del Sur y el Caribe.⁷⁷

De esta manera, y para esta tesis, los tomadores de decisión brasileños procuraron, por medio de un doble proceso simultáneo y complementario, de naturaleza política y económica, profundizar las relaciones de Brasil con el Sur Global con miras a ampliar la proyección y la influencia de su país en el escenario internacional. Así, el fomento de los vínculos políticos se constituyó en un prerrequisito para garantizar la inserción económica del país, y ésta, a su vez, fue fundamental para asegurar la viabilidad y permanencia de la influencia brasileña en el escenario internacional. Dentro de este marco, la presidencia de da Silva procuró ingresar en mercados emergentes donde la intermediación política era percibida como un elemento central

⁷⁴ Amorim (2013) identifica tres cursos de acción para alcanzar la integración económica de la región durante el período 2003-2005: aceptar la propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas formulada por Estados Unidos; expandir, con adaptaciones, el Mercado Común del Sur a todos los países sudamericanos; o crear un Área de Libre Comercio Sudamericana.

⁷⁵ Traducción propia del portugués.

⁷⁶ No obstante, más allá de esta estrategia de diversificación, Brasil continuó la relación con sus socios políticos más tradicionales como Estados Unidos o ciertos países europeos.

⁷⁷ Por ejemplo, se observa un importante aumento en el número de visitas presidenciales realizadas a dichas regiones (que se multiplicaron por ocho en América Central, el Caribe y África; Soares de Lima y Duarte; 2013) lo cual (si bien no revela el tenor o profundidad de la relación diplomática) se puede interpretar como una muestra de voluntad política para ampliar el diálogo y estrechar los vínculos políticos.

para garantizar la penetración de intereses económicos brasileños. Así lo expresaba da Silva en diversas oportunidades:⁷⁸

“Y pueden estar seguros de que no tengo ninguna timidez, en la conversación con otros presidentes, para intentar lograr que las empresas brasileñas ganen una porción de producción que ellos quieren disponer para otras empresas” (da Silva, 2006).

“...intento incentivar a los empresarios en la necesidad de realizar inversiones en el exterior. No en los Estados Unidos, ni en Alemania, estos países ya son demasiado grandes. Necesitamos inversiones (...), en América Latina, en América Central, en África, en países donde tenemos supremacía tecnológica” (da Silva, 2010).

“...una cosa que he incentivado sistemáticamente en los empresarios brasileños es que no tengan miedo de convertirse en empresas multinacionales, que no tengan miedo de invertir en otros países, porque eso sería muy bueno para Brasil” (da Silva, 2005).

“...cuando fui a Angola por primera vez, no realicé una crítica, pero dije que era importante que los empresarios brasileños no tuvieran miedo de convertirse en empresas multinacionales, que no tuvieran miedo de crecer. (...) De hecho, fue más noble que una crítica, fue una provocación (...) para que no tuvieran miedo a crecer, de perseguir nuevas oportunidades. (...) Brasil ha cambiado. Los empresarios brasileños cambiaron, los trabajadores cambiaron. Creo que la política tiene que cambiar, y cambiar para mejor. Creo que logramos encontrar nuestro común denominador. Brasil hoy está ayudando a cambiar la geografía comercial del mundo” (da Silva, 2008b).

⁷⁸ Traducciones propias del portugués.

Es decir, estos fragmentos sugieren que la inserción económica de las empresas brasileñas en mercados periféricos fue un objetivo de política exterior durante la presidencia de da Silva, motivada por un cambio de percepción en torno al papel que debía y podía cumplir Brasil en el escenario internacional. Sin embargo, para que dicho programa fuera exitoso era también preciso generar una política económica-comercial que promoviera la competencia de las empresas brasileñas en dichos mercados. Es decir, se debían generar las condiciones que garantizaran la competitividad empresarial brasileña en los mercados del Sur Global.⁷⁹ Para da Silva, las condiciones de financiamiento brindadas a las empresas brasileñas constituían un elemento central para alcanzar dicho aumento de competitividad y garantizar la penetración económica:

“...logramos algo cosa que hace por lo menos un año y medio vengo pidiendo a Luciano Coutinho,^[80] que es convertir a Brasil en un gran exportador de máquinas y equipamientos, de ómnibus, de camiones, de máquinas agrícolas, de todo lo que Brasil pueda exportar ¿Por qué? Porque tenemos la posibilidad de financiar, para todo el continente africano, para toda América Latina, y competir... voy a utilizar la palabra correcta: competir con China. Competir en esos mercados con China, (...) ahí es donde debemos tener una política especial, precisamos llevar a los bancos brasileños allá para llevar nuestro financiamiento. (...) Es decir, no debemos quedarnos aquí intentando hacer política en África, debemos intentar colocar nuestro pie allá, (...) en un mercado globalizado no podemos quedarnos esperando el próximo tren con la esperanza de subirnos a él, (...) la competencia va a aumentar” (da Silva, 2009b).⁸¹

⁷⁹ En la perspectiva de da Silva también se incluyen una serie de reformas como la tributaria y la previsional, la ley de inversión y participación público-privada, una nueva ley de quiebras, patentes e innovación.

⁸⁰ Presidente del BNDES en el período 2007-2016.

⁸¹ Traducción propia del portugués.

Este fragmento introduce un nuevo elemento particularmente importante en el análisis de esta tesis: el rol de los bancos brasileños en general, y del BNDES en particular, como herramientas de política exterior para fomentar la inserción económica de empresas brasileñas en mercados periféricos.

2.3. La política exterior durante la presidencia de Rousseff (2011-2016)

La política exterior durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) mantuvo, aunque con ciertos ajustes, los lineamientos generales, los objetivos y estrategias adoptados durante la presidencia de da Silva (Conte Cornetet, 2014). Así lo manifestaba Rousseff:⁸²

“Las transformaciones recientes en nuestra economía (...) a través de un proceso de desarrollo económico que distribuyó la renta y abrió oportunidades para nuestro pueblo, demuestran un país comprometido con la democracia, firmemente comprometido con los derechos humanos. (...) Esa visión transforma hoy a Brasil en una gran nación, que posee una inmensa capacidad de relacionarse no sólo con América Latina, África o Asia, sino también con Europa, e incluso con América del Norte. (...) Tenemos una gran presencia en el mundo. Además de eso, debemos mantener y preservar nuestras relaciones con la Unión Europea y con los Estados Unidos” (Rousseff, 2012).

“En un momento en el cual el planeta enfrenta desafíos sin precedentes, estamos uniendo fuerzas y proyectando visiones alternativas [con China]. En ONU, en la OMC, en el grupo BRICS, en el grupo BASIC, ayudamos, Brasil y China, a construir un nuevo orden internacional” (Rousseff, 2011).

“Esa mirada colocada en el Sur Global, esa política que enfatiza las relaciones Sur-Sur como una senda de repudio a todas las formas de dominio y opresión

⁸² Traducciones propias del portugués.

entre los países explican también el énfasis que damos a las relaciones con otros países que poseen las mismas características que Brasil. (...) [Todas las iniciativas de Brasil] no nos separan de los países desarrollados y por eso tenemos excelentes relaciones con la Unión Europea y con los Estados Unidos. Un buen vínculo con esos países no impide que tengamos personalidad propia en la escena mundial. La política externa brasileña tiene vocación universalista” (Rousseff, 2013).

No obstante, y aunque los fragmentos seleccionados exhiben cierta continuidad con la orientación general establecida en materia de política exterior durante la presidencia da Silva, la literatura (Cervo y Lessa, 2014; Conte Cornetet, 2014; Ziebell de Oliveira y Mallmann, 2020) encuentra que Rousseff realizó un ajuste en las formas respecto de su predecesor, el cual puede ser explicado por dos factores. Por un lado, la propia personalidad de Rousseff y su marco de valoraciones y percepciones (con un perfil técnico y abocado a la gestión, falta de experiencia en asuntos internacionales y una agenda volcada a la resolución de cuestiones domésticas) explican (en parte) su falta de iniciativa política para articular visiones favorables a la proyección global de Brasil (Saraiva, 2014; Saraiva y Bom Gomes, 2016). De esta forma, la presidencia de Rousseff habría afectado uno de los pilares de la estrategia de diversificación (fortalecimiento de las relaciones políticas bilaterales) adoptada durante el período 2003-2010.⁸³

Un segundo condicionante puede hallarse en el contexto económico local e internacional que debió enfrentar Rousseff. Ya el inicio de su presidencia evidenció un cambio tanto en las medidas fiscales adoptadas para atravesar la crisis financiera de 2008-2009 como las condiciones económicas internacionales, que previamente habían facilitado la adopción de un

⁸³ Un claro ejemplo de esta nueva actitud puede encontrarse en el abandono relativo de la práctica de la diplomacia presidencial durante su mandato. Conte Cornetet (2014) señala que durante los primeros tres años de su presidencia Rousseff realizó un tercio menos de viajes que da Silva en sus primeros tres años.

modelo de crecimiento económico basado en elevadas tasas de interés, apreciación del tipo de cambio y estímulos a la demanda interna (Ziebell de Oliveira, 2015; Di Meana, 2016). Estas modificaciones en el contexto económico global forzaron un reordenamiento de la economía local que afectó al segundo pilar de la estrategia de diversificación (profundización de los lazos económicos). En la visión de Rouseff:⁸⁴

“Vivimos hoy grandes incertidumbres en la economía internacional. El impacto de la crisis de 2008 -la mayor desde 1929- todavía se hace sentir. Y ahora, especialmente, en los países en desarrollo. Esta fue la principal razón de las medidas económicas que adoptamos recientemente para aminorar los efectos locales de la prolongada recesión mundial. El reequilibrio de las cuentas públicas que estamos implementando deberá restaurar en breve, en un plazo muy breve, no sólo las bases de un nuevo ciclo de crecimiento económico sino también mejorar nuestra inserción competitiva en el mundo (...) es un hecho que estamos sufriendo el fin del llamado superciclo de las *commodities*” (Rouseff, 2015a).

“[La estrategia de asociación económica entre los BRICS coincide con] una coyuntura económica internacional que no presenta mejoras y, por lo tanto, no autoriza un gran optimismo. La recuperación de los países desarrollados todavía es lenta y frágil; el crecimiento en los países en desarrollo se encuentra ahora también afectado. La persistencia de la crisis exige de nuestras políticas económicas respuestas para recuperar el crecimiento, protegiendo y profundizando las conquistas sociales. (...) Sabemos que llegamos al fin del superciclo de las *commodities*. Sabemos que aún existe mucha volatilidad en el sistema financiero” (Rouseff, 2015b).

⁸⁴ Traducciones propias del portugués.

“...lamentablemente, la situación económica mundial avanzó poco. Los países desarrollados no consiguieron una recuperación consistente y el comercio internacional no crece lo suficiente como para estimular a los países emergentes. Por el contrario, nos encontramos frente a una caída en el precio de las *commodities* que señala el debilitamiento de la economía internacional y va a comprometer la renta y el crecimiento de algunos [países] emergentes (...) es preciso que los países desarrollados recompongan su demanda interna a niveles pre crisis y no intenten resolver sus problemas a través de un aumento de sus exportaciones” (Rousseff, 2015c).

Frente a este cambio en las condiciones económicas internacionales, y sus consecuencias sobre la dinámica económica y política de Brasil, Malamud (2011) aporta que a comienzos de la presidencia de Rousseff se consolidaron dos tendencias: China desplazó a los Estados Unidos como el principal socio comercial de Brasil y se afianzó el proceso de reprimarización de la matriz exportadora brasileña.⁸⁵ Este doble patrón de bajo (o nulo) crecimiento económico y reprimarización exportadora impactó sobre la visibilidad y la proyección internacional del país. Consciente de los límites que imponía el nuevo contexto, el entonces primer Ministro de Relaciones Exteriores de Rousseff,⁸⁶ António Patriota, sostenía:

“La política exterior de la presidencia de da Silva abrió innumerables frentes de trabajo (...) el desafío de hoy es consolidar tales espacios. Por ejemplo, la elección de [José] Graziano en la FAO o de [Roberto] Azevêdo en la OMC son un buen ejemplo de la utilización de dichos espacios. El ritmo de transformación,

⁸⁵ Desde 2010 (y por primera vez desde la década de 1970), las exportaciones brasileñas de materias primas superaron a las de bienes manufacturados, en parte porque el país se apartó de sus patrones tradicionales de comercio y se ligó a los grandes mercados emergentes, sufriendo un elevado costo en términos de estructura productiva y diversificación exportadora (Malamud, 2011). Dicha desindustrialización se debió a la retracción relativa de Brasil en mercados clave de exportación (como Argentina, México, África o Medio Oriente) respondiendo en parte a la pérdida de competitividad generada por una política monetaria que inducía la apreciación del real (Pereira, 2012).

⁸⁶ Entre 2011 y 2013.

de ampliación de los frentes de actuación internacional, o de apertura de nuevas embajadas no pueden ser mantenidos indefinidamente. Se puede pasar a una situación de menor actuación internacional buscando consolidar las posiciones obtenidas” (Bachega, 2014).⁸⁷

Por lo expuesto, puede apreciarse que, si bien durante la presidencia de Rousseff se dio continuidad a la estrategia de relacionamiento externo trazada durante la presidencia de da Silva, debido a diversos condicionantes internos y externos, la visibilidad y la proyección internacional del país se vieron afectadas.

2.4. La política exterior del Partido de los Trabajadores en África

Como se ha analizado, la inserción económica de empresas brasileñas en mercados periféricos fue un objetivo de política exterior de los gobiernos del PT. En esta línea, este último apartado centra su estudio en las relaciones de Brasil con África durante las presidencias de da Silva y Rousseff, indagando sobre su importancia estratégica, mencionando las políticas sobre las cuales se estructuró dicho acercamiento y analizando el rol que ocupó el BNDES como promotor de la inserción económica de empresas brasileñas en dicho continente.

2.4.1. Las relaciones de la presidencia de da Silva con África (2003-2010)

Desde el inicio de su presidencia, da Silva manifestó el papel trascendente que tendría África dentro de su política exterior. Así, al asumir su primer mandato expresaba:

“Reafirmamos los lazos profundos que nos unen a todo el continente africano y nuestra disposición a contribuir activamente para el desarrollo de sus enormes potencialidades. Apuntamos no sólo a explorar los beneficios de un mayor intercambio económico y de una mayor presencia de Brasil en el mercado

⁸⁷ Traducción propia del portugués.

mundial, sino también a estimular los incipientes elementos de multipolaridad en la escena internacional contemporánea” (da Silva, 2003).⁸⁸

En esta línea, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE, 2010) señala que, durante el período 2003-2010, la relación del país con el continente africano se estructuró sobre tres ejes: el fortalecimiento de las relaciones políticas, la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura, y la cooperación técnica bilateral y triangular.⁸⁹ En cuanto a la aproximación política al continente africano, da Silva apeló a su estrategia de diplomacia presidencial tanto bilateral (mediante un sostenido aumento en el número de visitas oficiales entre autoridades brasileñas y de diversos países africanos)⁹⁰ como multilateral (a través de la conformación de diversas instancias birregionales de cooperación política, como el Foro América del Sur-África o el contacto directo con organizaciones multilaterales africanas, como los *Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa* -PALOP- y la Unión Africana).⁹¹

Por su parte, y de acuerdo con diversos autores (Miyamoto, 2011; Ziebell de Oliveira, 2015; Di Meana, 2016), las políticas de internacionalización de capitales y concesión de créditos para proyectos de infraestructura fueron pensadas como herramientas para mejorar el volumen de operaciones comerciales y el número de inversiones brasileñas en los sectores más dinámicos de las economías africanas (como construcción civil, minería, energía y agricultura; Vieitas y Aboim, 2014).⁹² En este sentido, Stolte (2012) indica que la intensificación de los vínculos económicos y comerciales de Brasil con África durante el período 2003-2010

⁸⁸ Traducción propia del portugués.

⁸⁹ Santos Pinho (2013) agrega que la cooperación técnica muchas veces entremezcla intereses políticos, económicos y sociales con un discurso centrado en la solidaridad internacional entre países emergentes.

⁹⁰ Durante sus ocho años de mandato da Silva realizó 33 viajes al continente africano y visitó 23 países, mientras que el entonces Ministro de Relaciones Exteriores (Celso Amorim) efectuó 66 viajes, participando de reuniones y eventos oficiales en 25 países; y Brasil recibió 47 visitas oficiales de 27 países africanos distintos (MRE, 2010).

⁹¹ Asimismo, durante 2003-2013 se duplicaron las embajadas brasileñas en el continente africano.

⁹² Estas políticas deben ser comprendidas dentro del marco de la doble lógica ya analizada, donde se procuraba fortalecer las relaciones políticas y profundizar los lazos económicos con los países del Sur Global para aumentar la influencia de Brasil en el escenario mundial.

correspondió a una iniciativa de los tomadores de decisiones brasileños, quienes debieron enfrentar el escepticismo de la élite industrial y comercial del país. En este marco, y apreciando la competencia internacional en los mercados africanos, durante la presidencia de da Silva se establecieron diversas líneas de financiamiento para promover y garantizar la presencia de actores económicos brasileños en África.⁹³

Por su parte, al analizar la importancia de la cooperación técnica bilateral y triangular durante la presidencia de da Silva se debe mencionar que dicha cooperación se ha caracterizado históricamente por entremezclar discursos de solidaridad internacional con intereses políticos, económicos y sociales de los países involucrados.⁹⁴ Dentro de este contexto, y apelando a los vínculos históricos, sociales y culturales que unen a Brasil con África,⁹⁵ da Silva presentó a la cooperación técnica brasileña en África como una instancia solidaria y horizontal, carente de imposiciones económicas o condicionalidades políticas, y enfocada en promover el desarrollo de los países africanos. En palabras de da Silva:

“La prioridad en las relaciones con África decidida por mi gobierno pasó a ser una política de Estado. Ella va más allá de los discursos y de las expresiones de simpatía. Ella está respaldada en acciones concretas. Brasil no viene a África a expiar culpas de un pasado colonial. Tampoco vemos a África como una extensa reserva de riquezas naturales a ser explotadas. Brasil desea ser un socio en proyectos de desarrollo. Queremos compartir experiencias y lecciones, sumar esfuerzos y unir capacidades. Sólo así nos convertiremos en actores de la

⁹³ Diversas agencias estatales (como el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones y el BNDES) aplicaron medidas de estímulo y financiamiento para reforzar la presencia de empresas públicas y privadas (como Petrobras, Odebrecht, Vale, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão y Camargo Corrêa; Di Meana, 2016).

⁹⁴ Sin invalidar la veracidad del discurso de solidaridad (basado en afinidades históricas, culturales y regionales), esto implica que la cooperación no deja de ser ajena a los intereses de los países involucrados.

⁹⁵ Brasil es el país que posee la mayor población africana y afrodescendiente fuera de África (Lechini, 2008).

transformación del orden internacional. Me encuentro dedicado personalmente a ese objetivo” (da Silva, 2009a).⁹⁶

Sin embargo, desde la perspectiva de esta tesis, los proyectos de cooperación bilateral y triangular de Brasil en África cumplieron dos funciones vinculadas a la proyección de los intereses políticos y económicos del país. Por un lado, permitieron diversificar sus relaciones exteriores ampliando el espectro de vinculaciones por fuera de sus socios tradicionales del PALOP (Stolte, 2014). Por el otro, brindaron un mecanismo que, anclado en principios de solidaridad e igualdad, legitimó y refrendó el papel de Brasil en la internacionalización de capitales y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura en África (Santos Pinho, 2013).

2.4.2. Las relaciones de la presidencia de Rousseff con África (2011-2016)

En línea con lo expuesto anteriormente, Rousseff continuó con las políticas adoptadas y los compromisos asumidos durante la presidencia de da Silva, aunque éstos sufrieron un ajuste tanto en las formas como en el énfasis brindado (Visentini, 2014; Di Meana, 2016; Cunha Leite y Ferreira Cavalcante, 2016; Neiva Barriviera, 2016). Por un lado, se redujo el número de visitas oficiales entre autoridades brasileñas y diversos países africanos (respecto del período anterior), afectando a las relaciones políticas. Por el otro, se produjo una notoria caída en la cantidad de proyectos y en los montos destinados a la cooperación con el continente africano (Neiva Barriviera, 2016), lo cual, no obstante, pudo haberse debido a un proceso de consolidación y reestructuración de las iniciativas lanzadas durante la presidencia de da Silva (Ziebell de Oliveira, 2015).

Por último, y en lo que respecta a la internacionalización de capitales brasileños en mercados africanos y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura, a pesar de las

⁹⁶ Traducción propia del portugués.

condiciones que imponían el contexto internacional, los hacedores de política brasileños seguían percibiendo la competencia internacional existente entre diversas economías para aumentar su presencia en mercados del Sur Global. En este sentido, las palabras de Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, director del Área Internacional del BNDES, resultan muy elocuentes:

“Si miramos los mercados de África, América Latina y el Caribe que [como se señaló] son mercados de crecimiento dinámico con un gran crecimiento en la demanda de nuestros productos (...) porque ofrecemos tecnología, marcas y productos muy adecuados a su realidad económica. [Entonces] es allí donde tenemos mayores posibilidades de penetración. [Sin embargo] (...) Brasil posee el 4% [de penetración] en África, contra casi un 45% de los chinos, 31% de los europeos, e incluso un 5% de Corea del Sur, que con menores capacidades consigue tener una mayor presencia en la región que Brasil. (...) En África, nuestra actuación es mucho más reciente, sin embargo, conseguimos alcanzar un nivel importante de operaciones (...) en aquella región hoy en día registra una de las mayores tasas de crecimiento en el mundo, sobre todo aquellos países con quienes Brasil está intentando hacer negocios. Nuestro desafío es hacer avanzar al BNDES apoyando a las exportaciones. (...) Precisamos de nuevos instrumentos para ampliar el número de herramientas para apoyar a nuestras empresas. (...) Por último, el apoyo al esfuerzo exportador brasileño genera ganancias estratégicas para el país, logra posicionarlo en el mercado internacional, genera divisas y además genera ganancias financieras porque, señores, el BNDES no hace caridad. El BNDES es un banco que como tal cobra

y genera ganancias financieras con sus préstamos. (...) Genera muchas ganancias” (Melin de Carvalho e Silva, 2014).⁹⁷

Este fragmento indicaría que durante todo el período de estudio los tomadores de decisiones brasileños fueron conscientes de la importancia de profundizar las relaciones económicas con África. En este contexto, el continente africano siguió siendo una prioridad dentro de la agenda de relacionamiento externo de Brasil durante la presidencia de Rousseff, anclado en la doble lógica de fortalecimiento de las relaciones políticas y profundización de los vínculos económicos.

El análisis efectuado a lo largo de este capítulo permite extraer diversas conclusiones relevantes para el desarrollo de esta tesis. Primero, la posición de Brasil dentro del sistema internacional afectó, al igual que sus pares latinoamericanos, sus márgenes de autonomía en materia de política exterior. No obstante, también se observa que, al menos en el caso de Brasil, determinados contextos internacionales y/o domésticos han facilitado la formulación de estrategias de relacionamiento externo más autónomas. Segundo, en el año 2003 se produjo una coyuntura crítica donde confluyeron variables sistémicas y de política económica interna, así como un marco de valoraciones y percepciones al interior del PT, los cuales ayudó a conformar una nueva visión en torno al mayor protagonismo que podía y debía asumir Brasil en el escenario internacional.

Por último, para la dirigencia del PT, consolidar esta visión exigía aumentar los márgenes de autonomía de Brasil, para lo cual (en clave de Russell y Tokatlián, 2013) se requería diversificar el esquema de relacionamiento externo del país. Así, este nuevo “Brasil en ascenso” buscó aproximarse a aquellas regiones del mundo donde la intermediación política y el peso económico del país permitieran consolidar su influencia internacional. La inserción económica de empresas brasileñas en mercados periféricos se estableció entonces como un

⁹⁷ Traducción propia del portugués.

objetivo de política exterior de los gobiernos del PT, que en el caso africano se canalizó a través de un proceso de internacionalización de capitales brasileños y concesión de créditos para proyectos de infraestructura. Este particular esquema de política exterior otorgó un papel preponderante al BNDES como herramienta de política pública para garantizar la viabilidad económica de dicha estrategia, por lo que se procederá a su estudio en el siguiente capítulo.

3. La actuación del BNDES en la política exterior del Partido de los Trabajadores en África

Como se ha analizado en el capítulo precedente, la política exterior brasileña en África durante las presidencias del PT se estructuró sobre tres ejes: el fortalecimiento de las relaciones político-diplomáticas, la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura, y el establecimiento de acuerdos de cooperación técnica bilateral y triangular. De esta manera, y considerando el rol del BNDES como herramienta de política pública para la inserción económica de empresas brasileñas en mercados del Sur Global, en este capítulo se estudian los diversos mecanismos empleados por el Banco para promover la faceta económica (internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura) de la estrategia de relacionamiento externo de Brasil con el continente africano durante las presidencias de da Silva y Rousseff. Para ello, se recurre al análisis de la información histórica disponible en las bases de datos del BNDES sobre las diversas líneas de financiamiento brindadas y los montos desembolsados para promover dicha estrategia, con el fin de dimensionar la incidencia (aunque sin necesariamente inferir causalidad) de estas políticas en los flujos comerciales de Brasil con África.

Previamente corresponde aclarar que, a los efectos de realizar un análisis comparativo entre las diversas regiones donde el BNDES brindó financiamiento durante el período bajo estudio, a lo largo de este capítulo se utiliza el estándar M49 de la Organización de las Naciones Unidas.⁹⁸

⁹⁸ Agrupa a los países dentro de una única región basada en divisiones continentales o subcontinentales.

3.1. El BNDES y la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura en África

El BNDES apoyó la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de préstamos para proyectos de infraestructura por medio de tres líneas de financiamiento. La primera financió inversiones directas de empresas brasileñas en el extranjero,⁹⁹ pero dado que no se pudo identificar la existencia de este tipo de financiamiento por parte del BNDES en África, esta tesis no ahonda sobre dicha línea. La segunda promovió la exportación de bienes y servicios de ingeniería a terceros países a través de la línea “BNDES Exim Post Embarque”. Por último, por medio del BNDESpa también suscribió acciones y *debentures*¹⁰⁰ de empresas brasileñas, y/o participó en fondos de inversión.

3.1.1. El financiamiento del BNDES para exportación de bienes y servicios de ingeniería a África

Durante los gobiernos del PT, y de acuerdo a la base *Operações de exportação pós-embarque - serviços*,¹⁰¹ la línea BNDES Exim Post Embarque canalizó financiamiento por casi US\$9,7 mil millones para promover la exportación de bienes y servicios de ingeniería a diversas regiones del mundo. Así, se aprecia la primera diferencia en el alcance geográfico de la actuación del BNDES, ya que durante el período 1998-2002 el BNDES financió exportaciones de bienes y servicios de ingeniería a tan sólo dos regiones: América del Sur (84% del total) y el Caribe. En cambio, entre los años 2003 y 2015 se produjo una diversificación en el destino de dichas exportaciones al sumar países en África y América Central, aunque los montos

⁹⁹ El tipo de inversiones contempladas incluían proyectos *greenfield*, adquisiciones, ampliaciones o modernizaciones de unidades productivas, canales de comercialización, o centros de investigación y desarrollo en el exterior (Guimarães *et al.*, 2014).

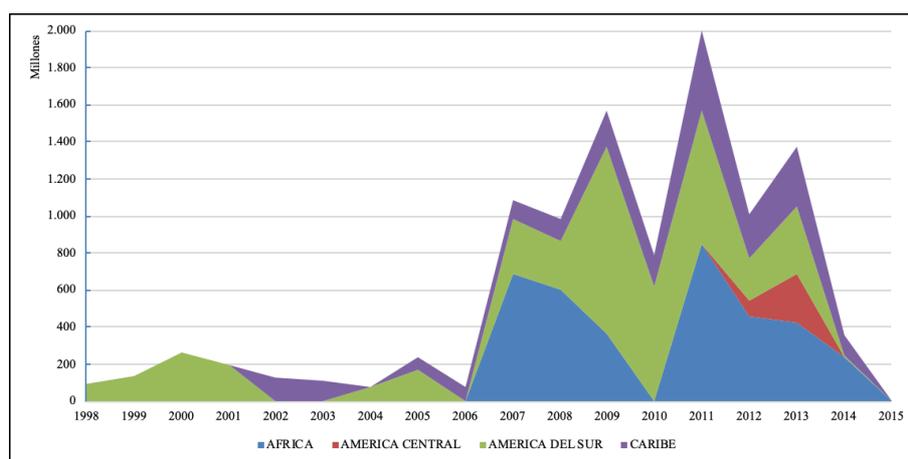
¹⁰⁰ Títulos de deuda negociable emitidos generalmente a largo plazo por sociedades comerciales o empresas para financiar sus actividades.

¹⁰¹ La información puede hallarse en la *Central de Downloads* del BNDES, disponible en: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>

desembolsados tendieron a concentrarse principalmente en América del Sur (40% del financiamiento total) y África (38%, con US\$3,6 mil millones).

De lo expuesto se deriva que durante las presidencias del PT el continente africano se constituyó (por los montos desembolsados) en un destino prioritario del financiamiento provisto por el BNDES para promover la exportación de bienes y servicios de ingeniería. Ahora bien, como puede apreciarse en el Gráfico 1, los desembolsos no fueron homogéneos a lo largo del período, ya que comenzaron en el año 2007, registraron caídas en 2008 y 2009 (probablemente vinculadas a la crisis financiera), y a partir del aumento en 2011 mostraron una tendencia nuevamente descendente hasta desaparecer en 2015.¹⁰² En cambio, el financiamiento brindado a la región sudamericana no sólo comenzó antes, sino que fue más homogéneo y regular.

Gráfico 1: Desembolsos del BNDES por regiones (en millones de dólares)



Fuente: *Operações de exportação pós-embarque - serviços* - BNDES.

Asimismo, el financiamiento de la línea BNDES Exim Post Embarque en África estuvo concentrado en pocos países y empresas adjudicatarias de los contratos, recibiendo desembolsos sólo tres países: Angola (con el 91% del total para el continente), Mozambique

¹⁰² En 2015, y debido a las investigaciones sobre casos de corrupción (Operación *Lava Jato*) que involucraron a importantes empresas constructoras beneficiarias de la línea BNDES Exim Post Embarque, el BNDES suspendió los desembolsos para este tipo de operaciones (BNDES, n/da).

(5%) y Ghana (4%). La exorbitante concentración de financiamiento en Angola (superior a los US\$3,7 mil millones) puede ser explicada por varios motivos.¹⁰³

En línea con lo sostenido en esta tesis, para los tomadores de decisiones brasileños se tornó esencial afianzar las relaciones político-diplomáticas y económicas con Angola, lo cual condujo a la firma de una asociación estratégica entre ambos países cuyo objetivo principal era profundizar sus vínculos económicos, comerciales y financieros. Dentro del marco de esta asociación, la concesión de líneas de financiamiento por parte del BNDES fue percibida como fundamental para garantizar la viabilidad y profundidad del acuerdo (de Souza Rodrigues y Gonçalves, 2016), al punto de que Angola fue el único país poseedor de una “cuenta petróleo”¹⁰⁴ como mecanismo de repago de los créditos que le fueran otorgados (Covre Vilas-Bôas, 2014).

Por su parte, dos tercios de los desembolsos en Mozambique fueron destinados a la construcción del Aeropuerto de Nacala, ciudad con una destacada importancia logística por su puerto de aguas profundas (a través del cual se exportaba la producción carbonífera de la mina de Moatize, que hasta 2021 fue operada por la multinacional brasileña Vale).¹⁰⁵

En otro orden de ideas, la elevada concentración en un reducido número de empresas adjudicatarias de los contratos no fue un fenómeno exclusivo de las líneas de financiamiento provistas para África. A modo de ejemplo, tanto en África como en América del Sur, Odebrecht

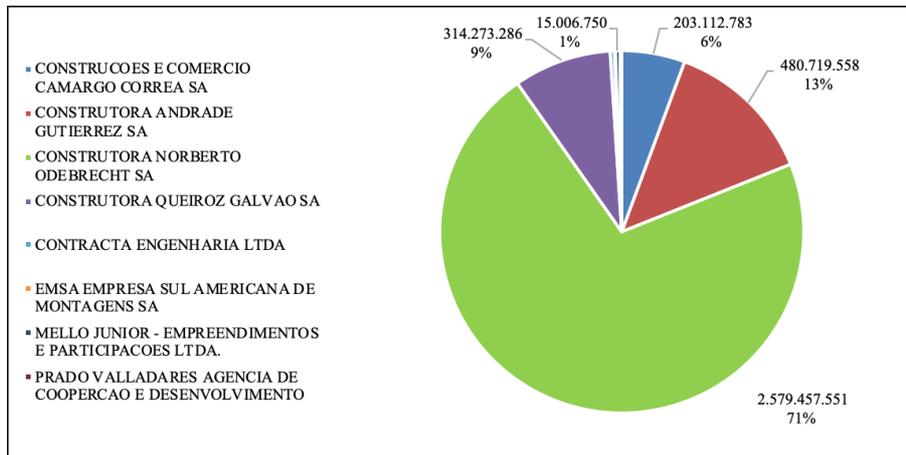
¹⁰³ Podrían mencionarse la cercanía lingüística y cultural (Angola pertenece a los PALOP), la prolongada presencia de Brasil en su mercado doméstico (Petrobras y Constructora Norberto Odebrecht SA -en adelante, Odebrecht- comenzaron a actuar en la década de 1970 y 1980, respectivamente) y el enorme dinamismo de su economía (según el Banco Mundial, Angola creció un 7% anual promedio entre 2003 y 2015).

¹⁰⁴ El protocolo de entendimientos entre estos dos países (firmado en 2007) estipulaba el pago del financiamiento provisto por el BNDES por medio de la venta de petróleo, para lo cual Angola debía depositar el 20% de cada cargamento de petróleo exportado a Brasil en una cuenta-garantía especial. Luego de cada compensación de créditos, el saldo correspondiente en dicha cuenta podía ser intercambiado por títulos de deuda brasileña o utilizado para amortizar las deudas a vencer (Marinho y Borges, 2016).

¹⁰⁵ En diciembre de 2021 la empresa vendió su participación en la mina de carbón de Moatize y del Corredor Logístico de Nacala (que incluía la operación de su puerto de aguas profundas y las líneas férreas que atraviesan el Corredor de Nacala) a Vulcan Minerals (<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/vale-anuncia-a-venda-de-seus-ativos-de-carvao.aspx>).

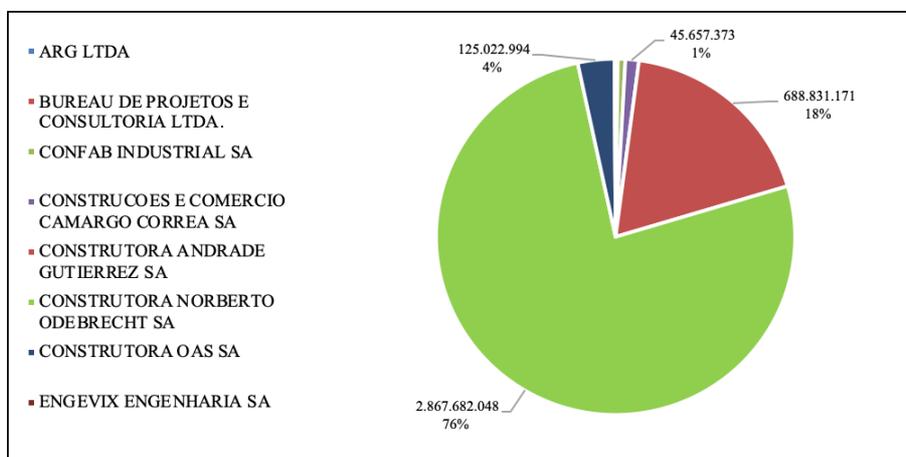
concentró más del 70% de los desembolsos durante los períodos 2007-2015 y 2003-2015, respectivamente (ver Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2: Desembolsos del BNDES por empresa en África (2007-2015, en millones de dólares)



Fuente: *Operações de exportação pós-embarque - serviços - BNDES.*

Gráfico 3: Desembolsos del BNDES por empresa en América del Sur (2003-2015, en millones de dólares)



Fuente: *Operações de exportação pós-embarque - serviços - BNDES.*

Centrando el análisis en el caso africano, casi la totalidad (el 95%) de los desembolsos recibidos por Odebrecht (aproximadamente US\$2,6 mil millones) fueron destinados a financiar la exportación de bienes y servicios de ingeniería a Angola. Dentro de este marco, se podría argumentar que el financiamiento de la línea BNDES Exim Post Embarque tendió a beneficiar

a un reducido número de grandes empresas constructoras, formando una simbiosis de intereses entre éstas y el Banco, lo cual, a su vez, abona la idea de que las grandes empresas brasileñas (y, entre ellas, las grandes constructoras) precisaban (o al menos hicieron uso) del financiamiento del BNDES como medio para garantizar el éxito de su proceso de internacionalización en África.¹⁰⁶

3.1.2. El financiamiento por medio del BNDESpar

Por medio del BNDESpar el BNDES suscribió acciones y *debentures* de empresas brasileñas, y/o participó de fondos de inversión, con el objetivo de contribuir a elevar su competitividad y facilitar su proceso de inserción internacional (Covre Vilas-Bôas, 2014).

De acuerdo a la información disponible,¹⁰⁷ y considerando a los cincuenta mayores tomadores de recursos del BNDES durante el período bajo estudio, la participación del BNDESpar nunca superó el 18% del total financiado por el Banco,¹⁰⁸ alcanzando un promedio de participación del 10% entre 2007 y 2015.

Por otro lado, según la información disponible en la base *Desembolsos via Renda Variável* (2007 a 31.12.2021), el 68% de los desembolsos realizados durante el período 2007-2016¹⁰⁹ se canalizaron hacia la suscripción de acciones, mientras que la adquisición de *debentures* y la participación en fondos de inversión captaron el 27% y 5% de los recursos, respectivamente.

La importancia de suscribir acciones de empresas brasileñas radicaba en que, además de capitalizarlas y proveerles financiamiento, el BNDES obtenía poder de voto en sus consejos

¹⁰⁶ Por ejemplo, apalancado sobre préstamos efectuados por el BNDES Odebrecht logró constituirse en el principal empleador privado de Angola (Fellet, 2012).

¹⁰⁷ La información se encuentra disponible en el sitio web del BNDES bajo el rótulo *Aqui tem Transparência para você*, disponible en: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes>

¹⁰⁸ Excluye las operaciones con *Cartão BNDES* y con personas físicas realizadas durante el período bajo estudio.

¹⁰⁹ La información se encuentra en la *Central de Downloads* del BNDES (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>). Las bases de datos excluyen el período 2003-2007 debido a que no se registran (o son mínimos los) desembolsos.

de administración, influenciando así el proceso decisorio de las empresas. Vinculado a lo sostenido en esta tesis, Covre Vilas-Bôas (2014) señala que, exceptuando el caso de Vale y Petrobras, el incremento de la presencia de empresas brasileñas en África coincide con la adquisición del BNDESpar de parte de sus paquetes accionarios.

Durante el período 2007-2016, el 80% de los desembolsos totales realizados por esta línea se destinaron a seis sectores económicos:¹¹⁰ petróleo y gas, alimentos y bebidas, papel y celulosa, industria sucroalcoholera, telecomunicaciones y minería.¹¹¹

Ahora bien, antes de proceder al estudio de cada uno de estos sectores corresponde realizar dos aclaraciones metodológicas. Primero, dado que en este caso las bases de datos del BNDES detallan los montos desembolsados en reales brasileños, con fines comparativos se decidió uniformizar la información en dólares estadounidenses tomando el promedio (anualizado) del tipo de cambio para el año correspondiente (en base a información disponible en el BCB).¹¹² Segundo, dada la naturaleza fungible del dinero y que, además, esta tesis no realiza un análisis de causalidad, no es posible establecer una relación directa entre los desembolsos realizados y el proceso de internacionalización de capitales brasileños en África. Por lo tanto, esta sección se limita a establecer correlaciones entre el financiamiento brindado a las empresas brasileñas y su comportamiento posterior en el continente africano.

3.1.2.1. Petróleo y gas

En el año 2010, el BNDESpar suscribió e integró acciones de la empresa Petrobras por más de US\$14 mil millones.¹¹³ Posteriormente, en 2011, Petrobras (2011) destacaba a la costa

¹¹⁰ Esta sectorización utiliza los criterios empleados por el BNDES para clasificar el destino de los recursos y excluye, debido a su limitada incidencia en África, las inversiones realizadas por el BNDESpar en fondos de inversión.

¹¹¹ Este trabajo omite el análisis del sector de papel y celulosa ya que la información disponible en fuentes directas e indirectas no permitió acreditar operaciones en África durante 2003-2016.

¹¹² Las series históricas con los tipos de cambio entre el real y el dólar estadounidense pueden hallarse en <https://www.bcb.gov.br/estabilidade financeira/historicocotacoes>.

¹¹³ Equivalentes a casi el 98% de los recursos destinados al sector.

oeste del continente africano como una de las áreas estratégicas de su actuación internacional, haciendo especial hincapié en la importancia de la producción de crudo en Nigeria y en Angola, así como en las campañas de exploración en Tanzania, Namibia y Libia. En 2012, Petrobras (2012) resaltaba el número de inversiones realizadas en Mozambique para la producción de etanol,¹¹⁴ así como el aumento en el número de países donde realizaba operaciones de exploración y producción.¹¹⁵

3.1.2.2. Alimentos y bebidas

De acuerdo a la información disponible, sólo tres empresas (Bertin SA, JBS SA y Marfrig Global Foods SA -en adelante, Marfrig-) recibieron un 87% de los casi US\$7 mil millones desembolsados por el BNDESpar en este segmento durante el período 2007-2016. En el caso de Bertin SA,¹¹⁶ en 2008 el BNDESpar desembolsó casi US\$1,4 mil millones para suscribir e integrar acciones de la compañía con el objetivo de apoyar su proceso de internacionalización, el cual procuraba consolidar la expansión de la empresa en diversos mercados, entre ellos Egipto (Covre Vilas-Bôas, 2014).¹¹⁷

Respecto de JBS SA, entre 2007 y 2010, el BNDESpar desembolsó (por medio de cuatro operaciones) más US\$2,5 mil millones para promover su proceso de internacionalización.¹¹⁸ En 2007, JBS SA adquirió el 50% de Inalca S.p.A. con plantas de procesamiento y distribución en Europa y África (JBS, 2008). Sin embargo, luego de reorientar sus operaciones en el extranjero, la empresa vendió su participación y comenzó un gradual retiro de los mercados africanos en 2011 (JBS, 2011).¹¹⁹

¹¹⁴ Esta inversión se produjo luego de que el gobierno de Mozambique aprobara la mezcla de combustibles fósiles con un 10% de etanol a partir de 2012.

¹¹⁵ Durante este período, Petrobras sumó actividades en Benín y Gabón.

¹¹⁶ Esta empresa fue adquirida por JBS SA en septiembre de 2009.

¹¹⁷ Junto con Italia, España, Australia, Alemania y EE.UU.

¹¹⁸ En esta operatoria se incluye el financiamiento de la adquisición de Bertin SA, Pilgrim's Pride, National Beef Packing Company LLC., Smithfield Beef Group Inc. y Swift & Co.

¹¹⁹ Por ejemplo, en 2009 JBS SA contaba con centros de distribución en Angola, Argelia, Congo y República Democrática del Congo, así como una subsidiaria en Egipto, mientras que en 2012 todo ello se redujo a centro de distribución, y ya en 2016 no informaba operatoria en África (JBS, 2013; 2017).

Por último, en el caso de Marfrig, entre 2007 y 2012, el BNDESpar realizó cinco operaciones por las cuales desembolsó más de US\$2 mil millones para suscribir acciones y *debentures* de la empresa. Asimismo, de acuerdo a informes y reportes anuales publicados por Marfrig (Marfrig, 2010 y 2011), en 2010 (cuando el BNDESpar suscribió *debentures* por casi US\$1,4 mil millones) la empresa adquirió Seara Alimentos, Keystone Foods LLC y O’Kahe Poultry, lo cual le permitió asumir el control de dos unidades industriales en el continente africano.¹²⁰ Sin embargo, en 2013, y con el objetivo de reestructurar su capital y reorientar su plan de negocios,¹²¹ la empresa decidió desprenderse de Seara Alimentos y de la planta de tratamiento de cueros en Sudáfrica (Marfrig, 2014), y ya para 2016 ya no poseía unidades operativas en el continente africano.

3.1.2.3. Industria sucroalcoholera

El 69% de los desembolsos realizados por el BNDESpar en este segmento económico (más de US\$1,4 mil millones entre 2008 y 2014) beneficiaron a dos empresas: Odebrecht Agroindustrial SA y Odebrecht Energia Participações SA. La primera operación financió a Brenco Holdings SA (fusionada en 2010 con ETH Bioenergía SA o, desde 2013, Odebrecht Agroindustrial SA), con el objetivo de apoyar su plan de negocios. Por su parte, ETH Bioenergía SA poseía intereses en la producción de azúcar en Angola, donde, asociada a la *Companhia de Bioenergia de Angola LTD* comenzó la producción de etanol.¹²² Dentro de la industria sucroalcoholera, aunque sin estar estrictamente vinculado a la operatoria del BNDESpar, sobresale el financiamiento brindado por el BNDES a la empresa Odebrecht para la construcción de un ingenio azucarero y una usina de producción de etanol en Ghana, el cual

¹²⁰ Estas se sumaron a la planta de tratamiento de cuero operada por el Grupo Zenda, que había sido adquirida por Marfrig Global Foods SA en 2009.

¹²¹ El BNDESpar suscribió e integró acciones por casi US\$43 millones para mejorar la estructura de capital de la empresa.

¹²² En Ghana, Odebrecht construyó un ingenio azucarero y una usina de producción de etanol, en ambos casos con la operación a cargo de personal ghanés (de Moraes y Mattos, 2012).

formaba parte de un acuerdo entre los gobiernos de Brasil, Suecia y Ghana para posicionar al etanol dentro del mercado europeo, capitalizando el acceso preferencial otorgado por la Unión Europea (UE) a ciertos países africanos.¹²³

3.1.2.4. Telecomunicaciones

Entre 2007 y 2016, el 99% de los desembolsos realizados por el BNDESpar en este segmento (más de US\$1,7 mil millones) fueron directa o indirectamente destinados a la hoy renombrada Oi SA. Luego de diversos procesos de reestructuración y mejora del capital social, Bratel Brasil SA adquirió el 33% del capital accionario de Brasil Telecom SA (luego Oi SA), siendo beneficiada en 2014 con desembolsos orientados a mejorar su estructura de capital luego de adquirir Portugal Telecom, operación con la que accedió a activos en Angola, Cabo Verde, Namibia y Santo Tomé y Príncipe (SEC, 2015).¹²⁴

3.1.2.5. Minería

Entre 2007 y 2011, el BNDESpar desembolsó poco más de US\$1,7 mil millones en dos empresas: Vale y Valepar SA. En 2008, año en el que el BNDESpar desembolsó más de US\$434 millones en Vale, esta empresa cerró un acuerdo para adquirir la mitad de la participación en un emprendimiento *joint-venture* para la explotación de una mina de cobre en el continente africano (SEC, 2009).¹²⁵

En 2010 Vale adquirió la mina de Moatize y la empresa Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte SA para desarrollar el corredor logístico entre la mina y el puerto de

¹²³ El gobierno de Suecia se comprometió, por medio de AB Svensk Etanolkemi, a adquirir todo el etanol producido en Ghana por un plazo de 10 años, mientras que Brasil, a través de los accesos preferenciales otorgados por la UE a países africanos, logró posicionar al etanol en el mercado europeo.

¹²⁴ Portugal Telecom poseía derechos directos e indirectos sobre Africatel Holding BV, la cual operaba en el continente africano bajo diversas marcas.

¹²⁵ Junto a African Rainbow Minerals Limited y TEAL Exploration & Mining Incorporated.

Nacala en Mozambique (SEC, 2011), y en 2011¹²⁶ compró Metorex Limited, con operaciones en Zambia y República Democrática del Congo.

Por su parte, en 2008 Valepar SA (principal accionista de Vale durante el período 2007-2016) recibió financiamiento del BNDESpar por más de US\$580 millones con el objetivo de mejorar la estructura de capital de Vale.

3.2. La actuación del BNDES y las exportaciones brasileñas a África

Esta última sección intenta dimensionar, al menos parcialmente y sin inferir causalidad alguna, el grado de repercusión comercial de las políticas de financiamiento implementadas por el BNDES para promover la inserción económica de las empresas brasileñas en mercados africanos durante los gobiernos del PT. Para ello, se consultaron las estadísticas oficiales de comercio exterior brasileño¹²⁷ para el período 2003-2016, con el fin de clarificar las visiones y/o percepciones existentes en los tomadores de decisiones brasileños sobre dichas políticas.

Por un lado, las exportaciones del país con destino al continente africano carecieron de la dinámica que tuvieron las importaciones provenientes de África durante el período de estudio (ver Gráfico 4). En este sentido, si bien las ventas brasileñas crecieron 2,6 veces entre 2003 y 2006, a partir de 2007 presentaron una dinámica mucho más heterogénea, al aumentar poco más de dos quintos (punta a punta) hasta 2011¹²⁸ para luego caer abruptamente hasta 2016.¹²⁹ Como consecuencia, Brasil registró un persistente déficit comercial con el continente africano a lo largo de todo el período bajo estudio, el cual logró revertirse sólo en 2016, y a partir de una caída abrupta de las importaciones. Ahora bien, contextualizando este fenómeno podría

¹²⁶ Cuando el BNDESpar suscribió *debentures* de la empresa por US\$213 millones.

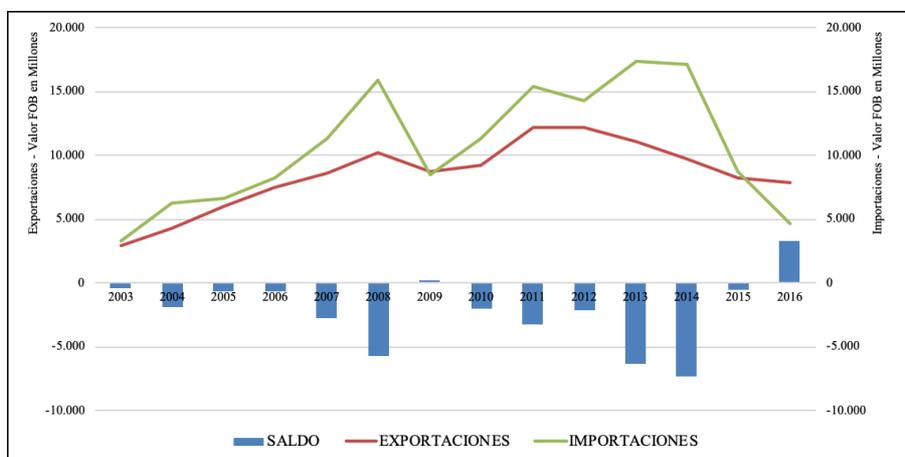
¹²⁷ Compiladas en MEB - Comex Stat, disponibles en: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/57119>

¹²⁸ En 2011 Brasil exportó hacia África poco más de US\$12,2 mil millones, el valor más alto del período bajo estudio.

¹²⁹ Los montos exportados en 2016 fueron similares a los de 2006.

argumentarse que el déficit comercial se debió (en parte) a la elevada dependencia brasileña del petróleo africano¹³⁰ y a las variaciones en el precio de esta materia prima a lo largo del período.

Gráfico 4: Comercio Brasil-África (en millones de dólares)



Fuente: MEB - Comex Stat.

Por otra parte, entre 2003 y 2016 Brasil no alteró el destino de sus exportaciones en África, manteniendo durante todo el período los mismos cinco principales destinos en el continente africano (Egipto, Sudáfrica, Argelia, Nigeria y Angola, que representaron entre dos tercios y poco menos de tres cuartos del total exportado). Al mismo tiempo, cabe recordar que los desembolsos realizados por el BNDES en África comenzaron en el año 2007 y sólo tuvieron como destino directo a Angola, e indirecto (a través del BNDESPar) a Nigeria. Es decir, no se encuentra una correlación entre los desembolsos realizados por el BNDES para promover la internacionalización de capitales brasileños y conceder créditos para proyectos de infraestructura y un fuerte impulso del comercio entre Brasil y los países africanos.¹³¹

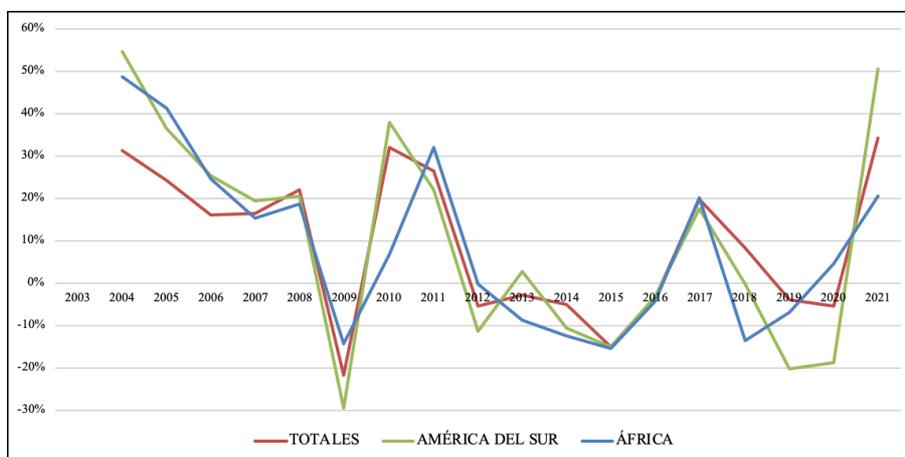
Para indagar sobre este punto, se compara finalmente la dinámica de las exportaciones totales de Brasil con las exportaciones a África y América del Sur, observando tendencias similares en los tres casos (ver Gráfico 5), encontrando que durante el período 2003-2016 las

¹³⁰ En efecto, las importaciones desde Nigeria, uno de los principales productores de petróleo del continente africano, representaron (durante 2003-2016) entre un 40% y 55% del total importado; y también sobresalen, aunque en menor medida, otros países productores de petróleo como Angola, Argelia, o Guinea Ecuatorial.

¹³¹ Durante la primera presidencia de da Silva (2003-2006) las exportaciones crecieron un 160% (punta a punta), mientras que durante su segundo mandato (2007-2010) aumentaron un 8%.

exportaciones hacia el continente africano estuvieron en sintonía con la evolución general de las ventas brasileñas tanto totales como a Sudamérica

Gráfico 5: Evolución porcentual de las exportaciones (en %)



Fuente: MEB - Comex Stat.

Por otra parte, todo esto sugiere que el financiamiento brindado por el Banco (que tendió a concentrarse luego de 2007) tampoco habría facilitado la diversificación del destino de las exportaciones brasileñas en África.

Por lo tanto, sumado al nivel de concentración de los desembolsos realizados en un número limitado de países, empresas y segmentos económicos, abonaría la idea que el rol ocupado por el BNDES dentro de la política exterior de las presidencias del PT en África habría sido muy específico, logrado reforzar la presencia de un acotado, aunque decisivo, número de actores económicos brasileños en ciertos países africanos con el objeto de aumentar la proyección de Brasil sobre dichos mercados.

Conclusiones

El marco general sobre el cual se elaboró la presente tesis parte de considerar que en 2003 se produjo una coyuntura crítica que operó un cambio de percepción y visión en torno al papel que podía y debía asumir Brasil en el escenario internacional. En este sentido, el acceso del PT a la presidencia desencadenó diversas transformaciones en el esquema de relacionamiento externo del país que lo condujeron, a su vez, a buscar posiciones de mayor autonomía en el escenario internacional, multiplicando, en consecuencia, sus lazos externos para lograr un aumento de su proyección internacional. Asimismo, resaltan dos elementos fundamentales para la elaboración teórica de esta tesis. Por un lado, esta estrategia de diversificación buscó fortalecer las relaciones políticas y profundizar los lazos económicos con los países del Sur Global y, por el otro, que el BNDES desempeñara un rol esencial como promotor de dicha estrategia.

En este orden de ideas, la presente tesis observa que las características y el diseño institucional del BNDES le permitieron adaptarse a diversas coyunturas políticas y económicas, lo cual, sumado a la influencia del Poder Ejecutivo de Brasil en la orientación estratégica general del Banco, contribuyó a que se constituya en una herramienta indispensable para la ejecución de políticas públicas, principalmente económicas, en el país. Posteriormente, se explica por qué se entiende que en el año 2003 se produjo una coyuntura crítica que ayudó a conformar un cambio de visión sobre el protagonismo que podía y debía asumir Brasil en el escenario internacional, y por qué este cambio de visión exigió aumentar los márgenes de autonomía de Brasil, desencadenando modificaciones en su esquema de relacionamiento externo. Dentro de este contexto, la inserción económica de empresas brasileñas en mercados periféricos se estableció como un objetivo de política exterior de los gobiernos del PT, estimulando, en el caso de los países africanos, la internacionalización de capitales y la

concesión de créditos para proyectos de infraestructura. Este esquema de política exterior habría otorgado un papel preponderante al BNDES como herramienta de política pública para garantizar la viabilidad económica de estas políticas.

Luego de observar que el BNDES aumentó y concentró fuertemente los desembolsos realizados en África, se intenta dimensionar (de forma parcial y sin inferir causalidad alguna) la correlación comercial con dichas políticas. Los datos analizados sugieren que las líneas de financiamiento provistas por el BNDES para promover la internacionalización de capitales brasileños y la concesión de créditos para proyectos de infraestructura no habrían colaborado, al menos durante el período de estudio, para impulsar fuertemente el comercio entre Brasil y países africanos (al igual que en otras regiones), y que tampoco habrían facilitado la diversificación del destino de las exportaciones brasileñas en África.

En consecuencia, el análisis desarrollado a lo largo de la presente tesis permitiría abonar la idea de que el rol ocupado por el BNDES dentro de la estrategia de relacionamiento externo de las presidencias del PT en África habría sido muy específico, logrando reforzar la presencia de un acotado, aunque decisivo, número de actores económicos brasileños (particularmente grandes empresas públicas y privadas, como Vale, Petrobras y Odebrecht) en un reducido número de segmentos económicos (principalmente minería, petróleo y gas, e infraestructura) y países africanos (como Angola y Mozambique) con el objeto de aumentar la proyección de Brasil sobre dichos mercados.

Bibliografía

Actis, E. (2013). La estrategia “híbrida” de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo. *Temas Y Debates*, 22.

Actis, E. (2014). *Los condicionamientos domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013). Implicancias en la relación bilateral con la Argentina* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Rosario].

Além, A. C. (1998). O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Textos para discussão*, 65, pág. 30.

Além, A. C. y Cavalcanti, C. E. (2005). O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, 12 (24), págs. 43-76.

Amorim, C. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. Benvira.

Barbosa-Filho, N. (2020). De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019. *El trimestre económico*, 347 (3).

Barros de Castro, A. y Pires de Souza, F. (2005). *Boletín de la inversión productiva N° 2*. BNDES.

Barros de Castro, L. (2009). *Regulação financeira: Teoria, acordos de Basileia e a experiência recente do BNDES*. [Tesis de Doctorado, Instituto de Economía, Universidad Federal de Rio De Janeiro].

Barros de Castro, L. (2018). Financial regulation and risk management in development banks. En Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (Eds.), *The future of national development banks*. Oxford University Press.

Beri, R. (2008). IBSA Dialogue Forum: An Assessment. *Strategic Analysis*, 32 (5).

- Brei, M. y Schclarek, A. (2018). The countercyclical behaviour of national development banks in Latin America and the Caribbean. En Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (Eds.), *The future of national development banks*. Oxford University Press.
- Carvalho, F. (2005). *Basel II: A critical assessment*. Serie Seminarios de Pesquisa TD. 003/2005. Universidad Federal de Río de Janeiro - Instituto de Economía.
- Cervo, A. y Lessa, A. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2).
- Conte Cornetet, J. (2014). Foreign policy of the Dilma Rousseff administration: restraint and continuity. *Revista Conjuntura Austral*, 5 (24).
- Covre Vilas-Bôas, J. (2014). *A presença de empresas brasileiras na África: Incentivos, atrativos e motivações*. [Tesis de Maestría, Universidad de Brasilia].
- Cunha Leite, A. y Ferreira Cavalcante, T. (2016). A Cooperação Brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. *Brazilian Journal of International Relations*, 5 (2).
- da Silva, L. I. (2008a). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- de Moraes, I. A. y Mattos, B. R. B. (2012). Cooperação Brasil – África em biocombustíveis durante o governo Lula: uma parceria para o desenvolvimento. *Revista Conjuntura Austral*, 3 (13).
- de Souza Rodrigues, P. y Gonçalves, S. (2016). Política externa e investimentos brasileiros em Angola. *Austral. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 5 (9), págs. 249-273.
- Di Meana, A. (2016). *A política africana do Brasil nos governos de Lula (2003-10) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14)* [Tesis de Maestría, Universidad de Lisboa].

- Ferraz, J. C., Além, A. C. y Madeira, R. F. (2013). A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, 40, págs. 5-42.
- Gaitan, F. y Boschi, R. (2018). Economía política de la reversión conservadora en Brasil. Del desarrollismo al neoliberalismo forzado. *Economía y desafíos del desarrollo*, 1 (2).
- González, G., Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlián, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*, No 291, págs. 49-65.
- Griffith-Jones, S. y Ocampo, J. (2008). A counter-cyclical framework for a development-friendly IFA. En Fanelli, J. (Ed.), *Macroeconomic volatility, institutions and financial architectures*. Palgrave Macmillan.
- Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A., Rezende, F., Schclarek, A. y Brei, M. (2018). The future of national development banks. En Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (Eds.), *The future of national development banks*. Oxford University Press.
- Guimarães, S., Souza Ramos, A., Dias Ribeiro, P., Morais Marques, P., Sias, R. (2014). A internacionalização do BNDES. *Revista do BNDES*, 42, págs. 47-92.
- Guth, F. (2006). *O BNDES nos anos 1990: uma análise keynesiana* [Tesis de Maestría, Universidad Federal de Río de Janeiro].
- Hermann, J. (2010). Los bancos de desarrollo en la era de la liberalización financiera: El caso del BNDES en Brasil. *Revista Cepal*, N° 100, págs. 193-208.
- Hermann, J. (2011). Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 31 (3), págs. 397-414.
- Hermann, J. (2014). Restricciones financieras del desarrollo económico: teoría y políticas para los países en desarrollo. *Revista Cepal*, N° 114, págs. 71-87.

- Hirt, C. (2013). O papel do BNDES nas políticas de desenvolvimento e integração regional. *Espaço e Economia*, 3.
- Hochstetler, K. y Montero, A. (2013). The Renewed Developmental State: The National Development Bank and the Brazil Model. *The Journal of Development Studies*, 49 (11).
- Humphrey, C. (2015). *National development banks and infrastructure provision: A comparative study of Brazil, China, and South Africa*. Global Green Growth Institute, Working Paper Series.
- Keynes, J. (1943). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Lechini, G. (2008). Los estudios sobre África y afroamérica en América Latina: el estado del arte. En Becerra, M. y Pereira, J. (Eds), *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina: herencia, presencia y visiones del otro*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Luna-Martinez, J. y Vicente, C. (2012). *Global survey of development banks*. World Bank Policy Research, Working Paper No. 5969.
- Malamud, A. (2011). La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? *Iberoamericana*, 11 (41), págs. 174-179.
- Marconi, J. (2018). *La relación argentino-brasileña en el ámbito nuclear: de la rivalidad a la cooperación (1945-1997)* [Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella].
- Marinho, S. y Borges, C. (2016). O financiamento público e o apoio do Governo Federal ao comércio exterior: Em busca da relação entre o BNDES, o Banco do Brasil e os investimentos do Brasil em Angola. En Costa Morosini, F. y Sanchez Badin, M, *Relatório de pesquisa Angola e Brasil: um primeiro mapeamento regulatório de suas relações econômicas*, Centro Brasileiro de Estudos Africanos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

- Mazzucato, M. y Penna, C. (2018). National development banks and mission-oriented finance for innovation. En Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (Eds.), *The future of national development banks*. Oxford University Press.
- McKinnon, R. I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Brookings Institution Press.
- Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en la Argentina y Brasil* [Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales].
- Miyamoto, S. (2011). *A política externa brasileira para África no início do novo século: interesses e motivações* [Ponencia]. XI Congreso Afro-Luso-Brasileño de Ciencias Sociales. Bahía, Brasil.
- Neiva Barriviera, G. (2016). O lugar da África na política externa brasileira após 2003. *Revista Conjuntura Austral*, 7 (36).
- Pereira, A. (2012). Continuity Is Not Lack of Change. *Critical Sociology*, 38 (6).
- Razovich, N. (2020). *Crisis político institucional en Brasil: la paradoja entre un modelo de desarrollo pétreo y el ascenso social (2003-2016)* [Tesis de Grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario].
- Rezende, F. (2018). Financial sustainability and infrastructure finance: the role of developing banks. En Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (Eds.), *The future of national development banks*. Oxford University Press.
- Rudolph, H. (2007). *State financial institutions: mandates, governance, and beyond*. World Bank Policy Research Series 5141.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No 104, págs. 157-180.
- Santos Pinho, C. (2013). Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: Las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012). *América Latina Hoy*, 63.

- Saraiva, M. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, págs. 25-35.
- Saraiva, M. y Bom Gomes, Z. (2016). Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, 25 (50).
- Schlarek, A., Xu, J. y Yan, J. (2019). *The maturity lengthening role of national development banks*. Institute of New Structural Economics, Working Paper E2019006.
- Shaw, E. S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University Press.
- Soares de Lima, M. R. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina / Internacional*, 1 (2), págs. 27-46.
- Soares de Lima, M. R. y Duarte, R. (2013). Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. *Observador On-Line*, 8 (9).
- Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82, págs., págs. 21–40.
- Sobreira, R. (2008). Development banks, risk and Basel II: Some assessments. *Cadernos EBAPE.BR*, 6 (4).
- Stiglitz, J. (1993). The Role of the State in Financial Markets. *The World Bank Economic Review*, 7 (1), págs. 19-52.
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, 71 (3), págs. 393-410.
- Stolte, C. (2012). *Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?* Chatham House.
- Stolte, C. (2014). Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: A decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood. *CEBRI Artigos*, 2 (9).

- Studart, R. y Ramos, L. (2018). The future of development banks: The case of Brazil's BNDES. En Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. (Eds.), *The future of national development banks*. Oxford University Press.
- Tinoco, G., Giambiagi, F., Leite, J., Nunes, A. y Provençano, F. (2018). A renegociação da dívida do BNDES com o Tesouro Nacional : antecedentes, motivação e desdobramentos. *Textos para Discussão*, 131.
- Tokatlián, J. G. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Tokatlián, J. y Acuña, C. (Eds.), *Dilemas del estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Siglo XXI.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, No. 98, págs. 169-216.
- Vieitas, D. y Aboim, I. (2014). África: oportunidades para empresas brasileiras. *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, (116), págs. 20-33.
- Visentini, P. (2014). África e as potências emergentes: O Sul e a cooperação profana. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3 (5).
- Vitelli, G. (2002). Las rupturas de la convertibilidad y del Plan Real: La reiteración de una misma historia. *Ciclos*, 12 (23).
- Ziebell de Oliveira, G. (2015). Brazil's Africa Policy: Change between Lula and Dilma? *Revista Conjuntura Austral*, 6 (29).
- Ziebell de Oliveira, G. y Mallmann, V. (2020). A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. *Carta Internacional*, 15 (3).
- Zysman, J. (1983). *Governments, markets, and growth financial systems and the politics of industrial change*. Cornell University Press.

Entrevistas, discursos y documentos oficiales

Bachega, H. (22/05/2014). *Patriota nega recuo de política externa e diz que 'era hora de consolidar'*. BBC News Brasil. Disponible en: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/05/140513_entrevista_patriota_hb.

BNDES. (2014). *Informe Anual 2014*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BNDES. (2017). *Livro verde: Nossa história tal como ela é*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BNDES. (n/da). *Apoio à exportação de serviços de engenharia*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponible en: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia>

da Silva, L. I. (01/01/2003). Fragmento de discurso concedido en la solemne sesión de inauguración de su primer mandato presidencial en el Congreso Nacional de Brasil. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>

da Silva, L. I. (29/01/2005). Fragmento de discurso en la apertura de las sesiones plenarias del Foro Económico Mundial. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 32 (96). Disponible en: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-externior-do-brasil/resenha-n96-1sem-2005.pdf>

da Silva, L. I. (30/11/2006). Entrevista conjunta concedida luego de la apertura de la Cumbre África-América del Sur. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/30-11-2006-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-abertura-da-cupula-africa-america-do-sul/view>.

da Silva, L. I. (18/09/2008b). Fragmento de discurso concedido en la ceremonia de inauguración de la exposición “Paracas - Tesoros Inéditos del Perú Antiguo”. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/18-09-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-inauguracao-da-exposicao-201cparacas-2013-tesouros-ineditos-do-peru-antigo201d/view>

da Silva, L. I. (01/07/2009a). Fragmento de discurso concedido en la ceremonia de apertura de las 13ª Asamblea de la Unión Africana. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_01-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-13a-assembleia-da-uniao-africana/view

da Silva, L. I. (21/12/2009b). Fragmento de discurso en ocasión de la cena “Apresentando o Melhor do Brasil” ofrecida por la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-jantar-apresentando-o-melhor-do-brasil-oferecido-pela-apex-aos-empresarios-exportadores-e-investidores-rio-de-janeiro-rj-21-12-2009>.

da Silva, L. I. (26/10/2010). Fragmento de discurso concedido en un encuentro con empresarios salvadoreños. Citado en Actis, E. (2014: 145). *Los condicionamientos domésticos en los*

diseños de política exterior: la internacionalización del capital brasileño y su impacto en la política exterior de Brasil (2003-2013). Implicancias en la relación bilateral con la Argentina [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Rosario].

Fellet, J. (18/09/2012). *Com BNDES e negócios com políticos, Odebrecht ergue 'império' em Angola.* BBC News Brasil. Disponible en: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/09/120917_odebrecht_angola_abre_jf_ac

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (IPEA; 2013). *Financiamento de longo prazo no Brasil: Um mercado em transformação.* Texto para discussão 1843.

JBS. (2008). *Relatório Anual 2007* [informe]. Disponible en: <https://ri.jbs.com.br/informacoes-financeiras/relatorios-anuais/>

JBS. (2011). *Relatório Anual 2010* [informe]. Disponible en: <https://ri.jbs.com.br/informacoes-financeiras/relatorios-anuais/>

JBS. (2013). *Relatório Anual 2012* [informe]. Disponible en: <https://ri.jbs.com.br/informacoes-financeiras/relatorios-anuais/>

JBS. (2017). *Relatório Anual 2016* [informe]. Disponible en: <https://ri.jbs.com.br/informacoes-financeiras/relatorios-anuais/>

Marfrig. (2010). *Relatório Anual 2009* [informe]. Disponible en: <https://ri.marfrig.com.br/servicos-aos-investidores/central-de-downloads/>

Marfrig. (2011). *Relatório Anual 2010* [informe]. Disponible en: <https://ri.marfrig.com.br/servicos-aos-investidores/central-de-downloads/>

Marfrig. (2014). *Relatório Anual 2013* [informe]. Disponible en: <https://ri.marfrig.com.br/servicos-aos-investidores/central-de-downloads/>

Melin de Carvalho e Silva, E. (02/07/2014). Fragmento de exposición en audiencia pública ante la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Brasil. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0906/14>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (MRE; 2010). *Inserção no cenário mundial e soberania*. En Balanço de Governo 2003-2010. Presidencia de la República. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/6-1_politica_externa.pdf

Petrobras. (2011). *Relatório de Atividades 2010* [informe]. Disponible en: <https://www.investidorpetrobras.com.br/apresentacoes-relatorios-e-eventos/relatorios-anuais/>

Petrobras. (2012). *Relatório de Atividades 2011* [informe]. Disponible en: <https://www.investidorpetrobras.com.br/apresentacoes-relatorios-e-eventos/relatorios-anuais/>

Rousseff, D. (12/04/2011). Discurso concedido en ocasión del cierre del Seminario Empresarial “Brasil-China: más allá de la complementariedad”. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-china-para-alem-da-complementaridade>.

Rousseff, D. (20/04/2012). Discurso concedido en ocasión de la ceremonia de graduación del curso 2010-2012 del Instituto Rio Branco. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-de-2010-2012-do-instituto-rio-branco-brasilia-df-25min07s>.

Rousseff, D. (17/06/2013). Discurso concedido en ocasión e la ceremonia de graduación del curso 2011-2013 del Instituto Rio Branco. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-formatura-da-turma-2011-2013-do-instituto-rio-branco-e-de-condecoracao-da-ordem-de-rio-branco>.

Rousseff, D. (12/08/2015a). Discurso concedido en ocasión e la ceremonia de graduación del curso 2013-2015 del Instituto Rio Branco. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-formatura-da-turma-paulo-kol-2013-2015-do-curso-de-formacao-do-instituto-rio-branco-e-de-imposicao-de-insignias-da-ordem-do-rio-branco-brasilia-df>.

Rousseff, D. (09/07/2015b). Discurso concedido durante la sesión plenaria de Jefes de Estado y de Gobierno del grupo BRICS. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-brics>.

Rousseff, D. (09/07/2015c). Discurso concedido en ocasión de la apertura de la reunión de los Jefes de Estado del grupo BRICS. Biblioteca de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-abertura-da-reuniao-com-chefes-de-estado-do-brics>.

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2009). *Brasil Telecom SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2008]. Disponible en: https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0001160846/000119312509169273/d20fa.htm#tx73781_10

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2008). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2007]. Disponible en:

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000095012308005592/y57823e20vf.htm#150>

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2009). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2008]. Disponible en:

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000095012309007362/y75715e20vf.htm#149>

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2010). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2009]. Disponible en:

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000095012310040662/y81907e20vf.htm#127>

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2011). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2010]. Disponible en:

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746911004222/a2202934z20-f.htm>

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2012). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2011]. Disponible en:

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746912004389/a2208810z20-f.htm#ea75401_major_shareholders

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2013). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2012]. Disponible en:

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746913004317/a2214348z20-fa.htm#CR6E>

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2014). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2013]. Disponible en:

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746914003092/a2219141z20-f.htm#CR6E>

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2015). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2014]. Disponible en:

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746915002553/a2223670z20-f.htm#do17801_major_shareholders

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2016). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2015]. Disponible en:

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746916011818/a2227496z20-f.htm#do46001_major_shareholders

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2017). *Vale SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934* [informe 2016]. Disponible en:

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0000917851/000104746917002477/a2231407z20-f.htm#dy48101_major_shareholders

Securities and Exchange Commission. (SEC; 2015). *Oi SA - Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934 for the fiscal year ended december 31, 2014*

[informe 2014]. Disponible en:

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/0001160846/000119312515175172/d915948d20f.htm#tx915948_10