

1-1-2018

Petrobras como instrumento de la política exterior brasileña para una integración energética en Sudamérica (2007-2014)

Christian Camilo Ruiz Chaves
Universidad de La Salle

Oscar Alberto Díaz Triana
Universidad de La Salle

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones

Citación recomendada

Ruiz Chaves, C. C., & Díaz Triana, O. A. (2018). Petrobras como instrumento de la política exterior brasileña para una integración energética en Sudamérica (2007-2014). Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/86

This Trabajo de Grado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**PETROBRAS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR
BRASILEÑA PARA UNA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN SUDAMÉRICA
(2007-2014)**

**Christian Camilo Ruiz Chaves
Oscar Alberto Díaz Triana**

Trabajo de Grado Programa de Negocios y Relaciones Internacionales

Tutora: Maria Eugenia Vega

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Marzo 2018

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	3
Palabras claves	4
Introducción.....	5
Capítulo I: La política exterior brasileña: entre el aislacionismo y la integración.....	10
1.1 Lineamientos de la política exterior en Brasil	10
1.2 La política exterior durante el gobierno Lula y el primer mandato de Dilma Rousseff : innovación a la orden del día	19
Capítulo II: Más allá de la integración energética: Petrobras, sus orígenes en la regionalización y su papel dentro de la política exterior brasileña	26
2.1 Petrobras: una historia de progreso e innovación	26
2.2 Hacia la internacionalización: las primeras actividades de Petrobras en suelo extranjero	28
2.3 Petrobras en la integración energética en Sudamérica	31
Capítulo III: La política exterior brasileña hacia Petrobras durante el Partido de los Trabajadores por una integración energética en Sudamérica	35
3.1 La internacionalización de Petrobras en el gobierno de Lula	35
3.2 La integración energética en el gobierno de Lula: perspectivas y estrategias sobre Petrobras	39
Conclusiones	44
Bibliografía	47

RESUMEN

El presente trabajo busca identificar cómo la política exterior brasileña hizo de Petrobras un instrumento en pos de la integración en los mercados sudamericanos durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT). Por tal motivo, el trabajo analiza la coyuntura que se extiende desde el segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva hasta los primeros meses del segundo mandato de Dilma Rousseff (2007-2014). Es importante comprender que la política exterior brasileña tradicionalmente se caracterizó por ser una política de Estado donde el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) contaba con autonomía a la hora de ejercer su papel diplomático en el exterior, un caso muy particular en Sudamérica debido a que la tradición es que la política exterior responda a los intereses del gobierno de turno. De aquí la importancia entre 2003-2014, donde la política exterior brasileña presenta un giro al fin de articular el gobierno al mando (Partido de los Trabajadores) con Itamaraty para ejercer una política que responda a intereses particulares por parte de Lula Da Silva y Dilma Rousseff.

Este período representa la consolidación en el poder brasileño del Partido de los Trabajadores, en el cual la política exterior centró sus objetivos en el fortalecimiento de sus vínculos con el continente sudamericano. Es precisamente cuando el proceso de internacionalización de Petrobras y su búsqueda por ser compatible con una diplomacia de liderazgo regional da como resultado una política exterior brasileña influenciada por un partido que durante dos gobiernos se encaminó en destacar el papel del sector energético mediante compañías como Petrobras. Para este análisis, el modo de abordaje será de índole teórico descriptivo, con uso de técnicas de investigación mixtas: cualitativas, a partir del análisis de contenido y cuantitativa, mediante el análisis de datos y cifras que permitan una interpretación numérica con el fin de conocer los lineamientos políticos y la inmersión en el mercado Sudamericano por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Petrobras.

ABSTRACT

The present work seeks to identify how the Brazilian foreign policy made Petrobras an instrument in pursuit of integration in the South American markets during the Workers Party (PT) government. For this reason, the paper analyzes the situation that extends from

the second term of President Luiz Inácio Lula da Silva until the first months of the second term of Dilma Rousseff (2007-2014). It is important to understand that Brazilian foreign policy was traditionally characterized as a State policy where the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty) had autonomy when exercising its diplomatic role abroad, a very particular case in South America because the tradition is that foreign policy responds to the interests of the current government. Hence the importance between 2003-2014, where the Brazilian foreign policy presents a turn to articulate the government in command (Workers Party) with Itamaraty to exercise a policy that responds to particular interests by Lula Da Silva and Dilma Rousseff.

This period represents the consolidation in the Brazilian power of the Workers' Party, in which foreign policy focused its objectives on strengthening its ties with the South American continent. It is precisely when Petrobras' internationalization process and its search for compatibility with a regional leadership diplomacy results in a Brazilian foreign policy influenced by a party that during two governments was focused on highlighting the role of the energy sector through companies such as Petrobras. For this analysis, the approach will be of a descriptive theoretical nature, with the use of mixed research techniques: qualitative, based on the content and quantitative analysis, through the analysis of data and figures that allow a numerical interpretation in order to know the political guidelines and the immersion in the South American market by the Ministry of Foreign Affairs and Petrobras.

Palabras clave: Brasil, Petrobras, política exterior, Itamaraty, Energía, Sudamérica

Keywords: Brazil, Petrobras, foreign policy, Itamaraty, energy, South America

INTRODUCCIÓN

Históricamente, Brasil ha afianzado su política exterior como un instrumento que le ha permitido una diversificación de sus alianzas con otros países. Por tal motivo, para entender la política exterior se debe hacer un registro desde sus inicios en el siglo XX hasta los lineamientos planteados por el Partido de los Trabajadores 2003-2014. Su comienzo está enmarcado por la creación del Instituto de Río Branco, caracterizado por ser el encargado de preparar a los futuros diplomáticos y por medio del cual, según Albarracín (2011) se busca darle continuidad a la política exterior, compatible con los intereses nacionales en continua formación (p. 33).

En 1961 se comienzan a esbozar los lineamientos de una política exterior independiente, es decir, un tanto alejada de la corriente capitalista instaurada por Estados Unidos. Esta independencia política tuvo estrecha relación con respecto de las directrices gubernamentales de libertad de acción propuestas por el Itamaraty¹ aun cuando durante el periodo de la última dictadura militar (1964-1988), continuó preservando cierta autonomía en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este tuvo como principios dos razones puntuales: el profesionalismo de la diplomacia brasileña que se reconoció por los militares y; por el trabajo de consolidación de fronteras que se realizó durante todo el siglo XX y que se conectó con la idea de seguridad nacional (Ricciulli, 2014, p. 41).

Por otra parte, bajo la primicia del crecimiento en el sector energético fue fundada en 1953 por el entonces presidente Getulio Vargas la compañía Petrobras. Enfocada desde un principio en la extracción de petróleo y gas con presencia en todo el territorio brasileño, y posteriormente, iniciaría un proceso de internacionalización que la posicionaría como la octava empresa petrolera del mundo, teniendo presencia en 9 países en Sudamérica, que representan el 29.6% del total de las filiales. Petrobras ha aumentado cada vez más su poder, sobre todo a nivel regional, ya que disfruta de relaciones cercanas con los gobiernos nacionales del continente suramericano y posee también objetivos geopolíticos que muchas

¹ El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano del Poder Ejecutivo responsable por la política exterior y por las relaciones internacionales de Brasil, a nivel bilateral, regional y multilateral. Itamaraty asesora al Presidente de la República en la formulación de la política exterior de Brasil y en la ejecución de las relaciones diplomáticas con los Estados y organismos internacionales.

veces son traducidos en grandes inversiones extranjeras Barbassa (2012).

Más adelante, durante la apertura comercial y financiera que se vivía para principios de los años noventa, se originó un gran crecimiento de la competencia entre los países en desarrollo, como México, China e India, lo que incentivó e impulsó una mayor internacionalización e innovación de las grandes empresas como Petrobras (Magalhães, 2009). Esto permitiría que los bajos costos de capital presentes para esa época, la disminución en las tasas de interés, el constante incremento de la innovación y los gastos en nuevas tecnologías promovieran el crecimiento de las corporaciones de los países en desarrollo, sobre todo en el sector energético.

Es verdaderamente importante poner atención a la actividad económica de Petrobras, puesto que en el éxito como petrolera puede hallarse la respuesta al cómo ha servido de integrador de la región. Probablemente Petrobras haya generado más confianza en los países en los que operaba debido a la generación de divisas y de dividendos. De ahí surge la confianza como un instrumento político. Valga recordar que durante el período analizado (2007-2014) Petrobras tuvo sus mayores ingresos. El Partido de los Trabajadores generó gran influencia en el gobierno de Lula da Silva y Dilma Ruosseff, por ende en Petrobras. De allí debe surgir la pregunta de cómo Petrobras ha logrado ser instrumento político y compañía comercial.

La problemática específica que se aborda en esta investigación surge a partir de la llegada al poder de Lula Da Silva en 2002, donde los cambios en la política exterior brasileña en comparación con el gobierno de su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, implicarían un diseño con una línea de acción más clara y activa en los cambios institucionales y los métodos de acción referentes a las actividades conjuntas con Sudamérica, esto bajo el foco de que Petrobras sería el instrumento mediante el cual Brasil ejerciera una presencia en toda Suramérica. Por tal motivo, Lula Da Silva desarrollaría la tercera fase del proceso de internacionalización de Petrobras y se llevarían a cabo proyectos en materia de integración energética que posicionarían a Brasil en el mercado de Sudamérica.

Precisamente allí es donde se debe empezar a analizar la problemática. El suceso clave se encuentra en el ascenso de Lula Da Silva al poder; es en 2002 cuando Lula decide emprender un nuevo plan de acción para la internacionalización de Petrobras, refuerza el vínculo entre Itamaraty y la compañía, al punto que Petrobras sería instrumentalizada con el fin de cumplir el papel de diplomáticos en cada país donde hiciera presencia. Posteriormente, llegaría al poder Dilma Rouseff, quien en su discurso de posicionamiento dejaría claro que el objetivo de su gobierno es darle continuidad a la política de Lula Da Silva para hacer de Petrobras la compañía de petróleo número uno de Sudamérica y convertir a Brasil en influenciador en materia de integración regional. La importancia del tiempo comprendido entre 2007–2014, caracterizado por el segundo mandato de Lula Da Silva y el primero de Dilma Rouseff tiene como relevancia que fue un único partido el que estuvo en el poder, otorgándole al Partido de los Trabajadores (PT) la posibilidad de hacer una política exterior constante y que respondiera a intereses dentro del mismo.

Por tal razón, el presente trabajo versa sobre la relación que desempeñó la mayor empresa estatal brasileña, Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) en la política exterior bajo los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rouseff, considerando que durante estos periodos se profundizaría la idea de dar prioridad a Sudamérica como espacio de actuación política y económica con Brasil

Cabe resaltar que la presente investigación aporta sustancialmente al Programa de Negocios y Relaciones Internacionales un estudio de caso que se basa en los aprendizajes adquiridos durante la formación académica y que sustenta la relevancia que tienen países como Brasil con una política exterior en la que es posible analizar una estructura económica y política sólida que lo caracteriza como líder de la región. Adicional a esto, el trabajo se vincula con la línea de investigación Territorio, Equidad y Desarrollo propuesta por la Vicerrectoría de Investigación y Transferencia de la Universidad de la Salle, ya que permite comprender el orden institucional y político de un gobierno en particular, su estructura económica y las dinámicas en torno a las relaciones con otros países de la región en la que se ubica.

Con esto por delante, la investigación se guía a través de la pregunta: ¿Cómo la política exterior brasileña instrumentalizó a Petrobras para la integración regional en los

mercados sudamericanos durante el gobierno del Partido de los Trabajadores para el periodo 2007-2014?. La consiguiente hipótesis es: Petrobras se instrumentalizó por medio de la política exterior brasileña para la integración regional durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2007-2014), por cuanto le ha posibilitado optimizar las condiciones que han consolidado su posicionamiento en el mercado sudamericano.

En este sentido, el objetivo general busca analizar cómo la política exterior brasileña instrumentalizó a Petrobras para la integración regional en los mercados sudamericanos durante el gobierno del Partido de los Trabajadores. Éste a su vez se desglosa en tres objetivos específicos, a saber: 1- caracterizar la tradición histórica de la política exterior brasileña en general y hacia Sudamérica en particular; 2- detallar cuáles son las principales actividades de Petrobras realizadas de forma conjunta o no con el gobierno, dentro del ámbito de la integración energética regional en Sudamérica y; 3- identificar la articulación entre Petrobras y la política exterior brasileña durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores que consolidaron su posicionamiento en el mercado sudamericano.

La importancia de la política exterior brasileña radica en comprender que su diplomacia es la herramienta diferenciadora sobre los países suramericanos, lo que conlleva a que Brasil haya construido en los últimos años un protagonismo importante a nivel regional e internacional, que permite tomarlo como modelo de una política exterior sólida con procesos claros y resultados concretos.

Se reconoce que acontecimientos recientes como la crisis política en Brasil causada por el escándalo de Petrobras, la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, las irregularidades en la financiación de campañas políticas para la reelección de dicha mandataria y la difícil situación económica producto de una contracción en la economía a principios del 2015 son aspectos importantes en la coyuntura que rodea esta investigación y agregan elementos valiosos. Sin embargo, no constituyen la centralidad de este trabajo y pueden ser estudiados posteriormente a partir de la presente propuesta.

El modo de abordaje será de índole teórico-descriptivo, con uso de técnicas de investigación mixtas: la cuantitativa será de índole correlacional porque permite identificar un grado de asociación entre las variables a analizar: inversión extranjera directa e inversión

de Petrobras en Sudamérica. Por otro lado, la técnica cualitativa mediante el análisis de contenido, ya que se basa en la lectura textual como instrumento para recolectar información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse mediante un método científico, es decir, debe ser sistemática, objetiva, replicable y válida valiéndose de un método de recolección de datos bibliohemerográficos.

CAPÍTULO I

La política exterior brasileña: entre el aislacionismo y la integración

1.1 Lineamientos de la política exterior en Brasil

En la historia de Brasil, tras la separación de Portugal en 1822, la política exterior sirvió internacionalmente a la paz entre los pueblos, a excepción de un período a mediados del siglo XIX, entre 1850 y 1870. En su estudio de la política exterior de Brasil, Cervo & Bueno (2002), hacen un recorrido histórico por la historia del país destacando elementos como la capacidad del sector externo de subsidiar el crecimiento y la autonomía socioeconómica del país, seguida por período en donde destaca la lectura del interés nacional, hecha por los hombres de Estado, dictando políticas restrictivas favorables a grupos sociales y perjudiciales a la nación, y períodos en que ese interés fue atendido de forma más global y amplia y, en esas circunstancias, la política perdió su carácter coyuntural para herir las estructuras y llegar a ser prospectiva.

Las características de dichos elementos pueden ser diversos dependiendo de la época y la perspectiva desde la cual se analice, sin embargo, se pueden observar atributos permanentes los cuales se van a desarrollar en este capítulo y permitirán identificar las particularidades de una política exterior coherente y estable con los intereses de la nación, con objetivos en materia de integración y cooperación político-económica, haciendo énfasis en el continente sudamericano, teniendo en cuenta la importancia de dicha región para Brasil, por su cercanía geográfica y por la complementariedad que pueden llegar a tener por medio de los mercados y los recursos conjuntos.

Es por eso que en la constitución brasileña refleja su disposición de cercanía con el continente sudamericano en un párrafo único del artículo cuatro en donde se afirma que este país buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones, siendo estas las formas de comportamiento de una nación en ascenso que intenta incluir sus propias ideas en la política internacional y que sabe aprovechar su situación geopolítica de un poder relativamente autónomo en la región.

Esa autonomía es sin lugar a dudas la figura más destacada en la idea de continuidad de la política exterior brasileña ya que como lo señalan Russell & Tokatlian (2013) en su ensayo sobre la estrategia, su lugar y práctica en América Latina, Brasil ha sido el país de la región donde la lógica de la autonomía ha definido su política externa. En otras palabras, esta política exterior autónoma no se somete a los objetivos de un tercer actor. La misma noción de autonomía está establecida en la histórica tendencia de la política exterior brasileña evitando acuerdos y compromisos que limiten sus futuras opciones externas con el fin de fracturar la posición subordinada de Sudamérica en el sistema internacional.

En efecto, las estrategias de Brasil para obtener una mayor libertad en su ejercicio político en el sistema internacional han ido cambiando a través de las décadas. Esta transición se ha dado por eventos en donde han existido movimientos como la emancipación de los Estados Unidos y el interés creciente en los países socialistas y África a comienzos de la década de los 70, pasando por los años ochenta con una “autonomía por la distancia” (durante la última etapa del gobierno militar y el gobierno democrático de Sarney (1964-1990), trasladándose a los años noventa y el gobierno de Fernando Henrique Cardoso con su “autonomía por la participación” y culminando por la aún vigente “autonomía por la diversificación” que desde el 2003 con el gobierno de Lula se conceptualiza bajo este término (Actis, 2014)

La confianza para poder reducir su dependencia de los Estados Unidos por medio de la diversificación con otros países industrializados, ha hecho de Europa Occidental y de los estados árabes² un centro de atracción para la política exterior brasileña. De ahí que Grabendorff (1979) resaltara que esta estrategia corresponde a la creciente auto identificación de gran potencia de Brasil, que pretende escuchar su opinión en todos los centros de importancia de la política internacional. Dicho esto, esta representación internacional, llamada por ellos mismos “política exterior ecuménica”, comprueba que según el criterio

² El esfuerzo brasileño por mejorar sus relaciones internacionales ha propiciado un contexto en el que se ha dejado a un lado las divergencias ideológicas para dedicarse a intensificar el intercambio económico. Por ejemplo, el suministro de petróleo contra café o bienes de consumo ha crecido en importancia para Brasil desde el “shock petrolero” de 1973, ya que la garantía del suministro energético, desempeña un papel esencial en su política exterior.

brasileño, la influencia de las superpotencias está disminuyendo y países como Japón o las grandes economías europeas, ganarán más peso dentro del sistema internacional.

Una de las preguntas claves que se plantea actualmente en el proceso de integración regional sudamericano es el que tiene que ver con la importancia de Brasil en dicho proyecto y su nivel de compromiso con la región. Estos atributos tienen sus inicios en los principios clásicos de la política exterior brasileña fijada por el Barón de Rio Branco a principios del siglo XX, cuyo funcionamiento tendría el reto de dar resolución pacífica y arbitrada a los conflictos, establecer buenas relaciones con los demás estados de la región, salvaguardar el territorio brasileño y la no intervención en los asuntos internos de otros estados (Caballero, 2011)

Debido a estas condiciones las dos ideas centrales serían el universalismo y la autonomía. Por lo tanto, estos principios se consolidarían a lo largo del tiempo por medio del Itamaraty como una entidad diplomática con dinámicas propias cuyo objetivo es consagrar los fundamentos de su política exterior. Por consiguiente, el Ministerio de Asuntos Exteriores es una institución en la que todos los jefes departamentales tienen que ser diplomáticos de carrera, provistos de conocimientos adquiridos en la academia diplomática brasileña, formada en el Instituto Rio Branco.

De tal manera que desde el inicio del siglo XX hasta 1961 las relaciones internacionales de Brasil tendría como característica principal la prioridad en el alineamiento con los Estados Unidos y las relaciones bilaterales. En esta fase se comienza la industrialización, urbanización y modernización del país, a través del modelo de sustitución de importaciones y la ideología del desarrollo nacional. Durante este período, el tiempo al mando del Barón de Rio Branco como Ministro de Relaciones Exteriores entre 1902 y 1912 afirmarían que Brasil debería ser líder en Sudamérica dado su prestigio por la nueva presencial política del país junto con los movimientos impuestos por la soberanía nacional (Bueno, 2012). Sin embargo, esta idea tuvo mayor acogida durante el gobierno de João Goulart quien al inicio de la década de los sesenta empezaría hablar de una Política Externa Independiente (PEI) que bien señala Pecequillo (2004) en su introducción a las relaciones internacionales de Brasil como un proceso de globalización de las relaciones externas con el objetivo principal de ampliar la autonomía brasileña en el sistema internacional.

Dado que el objetivo de dicha PEI ha ido evolucionando a través de los años mediante el establecimiento de una autonomía a nivel internacional, el estudio del nacionalismo y la política externa brasileña realizado por Fagundes (1994), resalta que la PEI puede resumirse en tres principios elementales: 1) la ampliación del mercado externo por medio de la intensificación de las relaciones comerciales con todas las naciones de Sudamérica; 2) la formulación autónoma de proyectos orientados hacia el desarrollo económico y 3) el apoyo a la emancipación completa de todos los territorios no autónomos. Con base a esto, Brasil se ha propuesto actuar como un intermediario entre el primer y el tercer mundo, siendo un objetivo de la política exterior brasileña alcanzar una mayor inserción internacional en la política y el comercio mundial, con el fin de crear una zona propia de influencia.

Estos principios de autonomía internacional seguirían haciendo parte importante de gobiernos posteriores como el de João Figueiredo quien hizo parte importante del cambio internacionalista de la diversificación del país ya que se encargó de dar inicio a una postura brasileña más orientada hacia la región, la reconciliación con Argentina y la aproximación con otros países de Sudamérica, que serviría para que más adelante el gobierno de José Sarney acrecentara dicho acercamiento iniciando un proceso de integración económica con los países latinoamericanos a través de la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) permitiendo que durante ese gobierno Brasil comenzara su aproximación comercial con los países del cono sur.

Como consecuencia de estos acercamientos con la región, para 1986 se iniciarían los acuerdos para la creación de una unión aduanera entre Brasil y Argentina que serían el inicio de un amplia agenda política en la que aparecerían otros acuerdos de cooperación en la región como el Grupo de Río, creado por los gobiernos de Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay, Perú, Venezuela y Brasil, con el fin de facilitar la comunicación entre los jefes de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores, generando acercamientos políticos y económicos que reforzaran y consolidaran la integración de toda Sudamérica (Cardoso, 1993)

No obstante, para la década de los noventa Brasil sufriría un cambio en su modelo de política exterior y el país modificaría entonces sus estrategias multilaterales y bilaterales de inserción internacional. Sería durante la transición del gobierno de José Sarney a Fernando

Collor de Mello, que se orientaría la diplomacia brasileña nuevamente hacia un modelo de inserción internacional americanista. Según este modelo, la idea central era buscar un alineamiento económico y político primordial con los Estados Unidos dejando en un segundo plano los alcances obtenidos en casi cuarenta años por gobiernos anteriores con el territorio sudamericano.

Este acercamiento no generaría beneficio alguno ya que el proceso iniciaría con encuentros diplomáticos que tendrían como objetivo trazar una nueva ruta en la política exterior brasileña, los cuales no se alcanzarían a desarrollar debido a que el gobierno de Itamar Franco entre 1992 y 1995 se encargaría de intentar recuperar los acercamientos que hasta principios de los noventa se habían consolidado con la región sudamericana. Algunos de estos resultados fueron la trascendencia que se le daría al Mercosur³, caracterizado por la generación de reformas económicas que buscaban fomentar el libre mercado en la región, teniendo como objetivo fundamental un aumento del comercio y del desarrollo económico al igual que el inicio del proceso de creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) y la aproximación con los países africanos, con la China e India.

Sería durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso que se le daría continuidad a la política exterior del ex presidente Itamar Franco, pues bien lo afirma Neiva (2009) en su estudio de la economía política internacional, mencionando que el sector externo era también responsable por el desarrollo nacional y que este sector sería capaz, no solo de contribuir al aumento de las inversiones en el país, sino de proporcionarle más competitividad y tecnología a las empresas de carácter nacional. Por tal motivo, el modelo de política exterior llamada “*desarrollo asociado*”⁴ se contextualiza bajo tres características primordiales basadas en la

³ La creación del Mercosur representó el foco para la proyección internacional de Brasil, sobre todo en Latinoamérica. El objetivo inicial del mercado común fue acelerar la reducción de las tarifas externas brasileñas para facilitar el ingreso de Brasil al mundo globalizado. Su objetivo fue ir estableciendo una esfera de influencia regional teniendo en cuenta los intereses y la importancia de Sudamérica para la política y la economía brasileña Pedroti & Sennes (2007).

⁴ En Brasil el modelo desarrollista utilizó la acción internacional para la obtención de insumos para el desarrollo nacional y así fue como el sector agroexportador siguió perdiendo relevancia en detrimento del sector industrial. Sus inicios se remontan al programa de gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) quien daba prioridad al proceso de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico del país. De este modo, la necesidad de contar con capitales extranjeros obligaba a Brasil a acercarse a Estados Unidos (Pereyra, 2017)

consolidación de la democracia, la apertura económica y la estabilidad monetaria. Bajo estas premisas Brasil comienza a intensificar sus relaciones con los países de la región mediante el aumento del flujo de importaciones y exportaciones, mostrándose como una económica emergente en la economía mundial y posicionándose como un líder en el continente.

A partir de esas ideas, Brasil ha elaborado una clara opción para impulsar un ambicioso programa de integración regional sur y latinoamericano. Sus empresas y bancos están en la vanguardia de proyectos viales que acortan distancias continentales y de esquemas de interconexión energética que refuerzan una conectividad natural. Brasilia apoya la formación de instancias supranacionales que hagan realidad la antigua retórica de solidaridad regional. ¿Cómo se ha producido esa metamorfosis? ¿Por qué subordinar su soberanía nacional y sus planes estratégicos a intereses tan difusos y a vecinos tan poco previsibles? ¿Ha abandonado Brasil la ambición de superar su circunstancia geográfica? ¿Ha olvidado su vocación universalista de actor global? (Fortuna Biato, 2015).

Esta opción parecería aún más incomprensible ante las resistencias a las que tiene que hacer frente este proyecto. La creciente presencia económica brasileña, sobre todo en Suramérica, se percibe de forma contradictoria: al mismo tiempo que se valora por aportar capitales, tecnología, renta y empleos, provoca temores y desconfianzas nacionalistas, sobre todo en el plano energético. Los recientes roces con Bolivia, Ecuador y Paraguay son una elocuente indicación de que los flujos económico-comerciales no garantizan unas relaciones armoniosas.

La política exterior de Brasil es más que un instrumento de proyección de sus intereses nacionales: es el elemento conformador de una realidad nacional, regional y global cambiante que ofrece oportunidades y riesgos. Las profundas transformaciones en el escenario internacional -el cambio climático, la crisis económica-financiera, la inseguridad alimentaria y energética, el crimen transnacional- no son fenómenos aislados. Están asociados a un desequilibrio fundamental en la sociedad contemporánea: países ricos que desean mantener y profundizar un patrón de consumo insostenible y países en desarrollo que aspiran alcanzar niveles equivalentes de prosperidad. La compleja y muchas veces perversa

conectividad social, tecnológica y económica -la llamada globalización- se acelera por fuerza del ascenso de una nueva clase de actores.

Por tal motivo se constituyen diversos grupos como el G-20 en el seno de la Ronda de Doha para impedir que se acordase un marco comercial desfavorable para los países agrícolas más pobres. A través de la iniciativa IBSA (India, Brasil y Suráfrica), que supone la concertación de las tres democracias en desarrollo más grandes del mundo y con reconocida capacidad de liderazgo en sus regiones correspondientes, sus miembros colaboran en tecnología, comercio y seguridad para desarrollar proyectos de cooperación Sur-Sur.

Las cumbres de países suramericanos con países árabes, en 2005 y 2009, y con África, en 2006, son las primeras reuniones a gran escala -fuera del sistema de la ONU- que aproximan a bloques de países en desarrollo. Los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) han acordado condicionar su apoyo a las reformas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial aprobadas durante la reunión del G-20 en Londres a que se otorgue a los emergentes un poder de voto compatible en esas instituciones.

La estrategia de profundizar lazos con actores emergentes es más que un agronamiento de la actuación externa de Brasil. Es resultado de una revisión del paradigma de la propia sociedad brasileña; una reinención de la imagen del país. El imaginario popular así como el himno nacional brasileño sostiene que las dimensiones geográficas, el dinamismo demográfico y las riquezas naturales aseguran un futuro de gran potencia.

La ausencia de mecanismos institucionales maduros para hacer frente a las demandas sociales de sectores de la población antes olvidados se manifiesta no sólo en la política nacional, sino que potencia conflictos históricos entre vecinos. Así están los frustrados esfuerzos de integración lanzados por la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), en 1960, reinventado en 1980 con la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Si bien se registró un importante incremento del comercio intrarregional, poco cambiaron las deficiencias económicas de la mayoría de los países. El principal instrumento

de integración -la conformación de una unión arancelaria- hizo aún más obvia la falta de competitividad y complementariedad de las economías menores de la región. De poco sirvió asegurarles un acceso privilegiado a los mayores mercados consumidores si perpetuaba, en términos prácticos, un patrón de intercambio ya muy cuestionado.

El superávit estructural que Brasil, por ejemplo, mantiene con la mayoría de sus vecinos refleja, en parte, la incapacidad de esos países para reducir su dependencia de productos de bajo valor agregado, denunciada hace décadas por Raúl Prebisch en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Se comprende así que la “invasión” brasileña de esos mercados pueda crear temores económicos y rencores nacionalistas contrarios al proyecto de integración.

Esos hechos no prueban la imposibilidad de hacer del comercio y de las inversiones intrarregionales un poderoso vector de integración. Muestran, más bien, la urgencia de combatir las asimetrías. En la esfera bilateral, las iniciativas brasileñas incluyen programas de cooperación técnica y líneas de crédito blando que promuevan eficiencia y competitividad en sectores prioritarios para las economías menores: tecnología para negocios agrarios, infraestructura productiva, programas de inclusión social, formación técnica, etcétera.

Esas políticas complementan proyectos de ampliación de la infraestructura regional de comunicación, transportes y energía, ayudando a consolidar un espacio económico integrado a nivel continental. Se trata de revertir una lógica económica fragmentada y de aislamiento resultante de siglos de comercio preferencial con las ex metrópolis y otras potencias extra regionales. Con el objetivo de proporcionar financiación, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) están ampliando sus áreas de actuación. Asimismo, al tiempo que se crea el Banco del Sur, se amplían los mecanismos de comercio en moneda local y de financiación comercial.

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), así como el reforzamiento del Grupo de Río y el proceso de diálogo Latinoamérica y Caribe, iniciativas lanzadas en 2008, son

parte de la respuesta. Unasur ofrece un paraguas institucional para superar el antiguo reduccionismo mercantilista que pretendía restringir la integración a la esfera comercial. Sólo en América del Sur, existen tres diferentes regímenes de comercio, pero todos interconectados por una clara visión de la importancia de que el continente se presente unido. La demostración más elocuente de esa determinación de presentarse como zona de estabilidad política, social y de seguridad fue la demanda de toda Latinoamérica, independientemente de consideraciones ideológicas, por superar la “anomalía cubana”.

Hasta este punto es claro que, la política exterior y la diplomacia brasileña han sido utilizadas por las elites políticas como las herramientas adecuadas para interpretar los intereses del Estado y las premisas sociales que los definen. Así: [...] la política exterior de Brasil está vinculada a intereses permanentes y nacionales a largo plazo; de ahí deriva su coherencia y continuidad a través del tiempo. Además, la tradición diplomática de Brasil, desde su independencia, le ha dado sentido estratégico y pragmático a su política exterior, evitando los cambios absolutos en su orientación (Duarte Villa, Trindade Viana, 2008, p. 92). Ahora bien, Itamaraty “constituye uno de los pilares del ascenso -sostenido a lo largo de diferentes gobiernos, incluidos los militares, que le concedieron bastante autonomía– que ha conducido a Brasil al estatus de nueva potencia internacional” (Grabendorff, 1979, p. 160).

Esta institución se encuentra dotada de un cuerpo sólido y profesional de funcionarios de carrera, dedicados exclusivamente a la planificación y conducción de los asuntos externos de Brasil, con lo cual se refleja la constitución de una política exterior consolidada que señala la larga tradición del pragmatismo brasileño en las Relaciones Internacionales (Costa, 2012, p. 97). En consecuencia, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, la política exterior brasileña ha logrado mantener cierto grado de independencia frente a la actuación de los gobiernos. Asimismo, la diplomacia brasileña, que ha procurado en los últimos años el activismo de sus relaciones bilaterales y la defensa del multilateralismo, busca ampliar el margen de independencia de la política exterior de Brasil en el mundo de acuerdo con los intereses nacionales, con el fin de eliminar las prácticas discriminatorias del sistema mundial (Turcotte, 2008).

Además, la política exterior brasileña se caracteriza por tener una mayor independencia frente a los gobiernos de turno, con lo cual se fortalece su capacidad de acción. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil es considerado un elemento de trayectoria diplomática que expresa la “supervivencia de una línea de pensamiento estratégico que ha orientado a gobiernos de ideologías diferentes a lo largo del último siglo, adaptándose a cada época. [...] De esta manera, lo que predomina es un modo brasileño de pensar la política exterior en función del interés nacional, que viene de la historia y que el Itamaraty se encarga de perpetuar” (Costa, 2012, p. 97). aún, la diplomacia brasileña se ha caracterizado desde la década de los años noventa por un alto grado de coherencia y previsibilidad en sus acciones, a pesar de los cambios y transformaciones producidos tanto por las dinámicas generadas al interior del país como por las transformaciones propias del sistema en el exterior.

1.2 La política exterior durante el gobierno Lula y el primer mandato de Dilma Rousseff : innovación a la orden del día

El proceso inicia con las elecciones presidenciales de octubre de 2002, generando un nuevo capítulo en la historia de la política brasileña ya que sería la primera vez que un dirigente de izquierda asume la presidencia de Brasil, de origen sindicalista y conquistando el voto del 61,4% del electorado, convirtiéndose en el presidente más votado de la historia de Brasil. De esta manera, su discurso de posicionamiento Lula Da Silva revelaría también las pretensiones que el gobierno tendría con Sudamérica resaltando que:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social (...) Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercambio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul (Souto, 2003)

El mismo día, el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim discursaba que:

Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. (...) Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem pacífica e solidaria, fundada no direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. (Souto, 2003)

Del contexto de ambos discursos se puede resaltar que Lula da Silva continuó con algunas de las directrices y acciones del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, como por ejemplo las acciones de la política económica exterior, así como también el objetivo de desarrollar económicamente al país, buscando no solo preservar su autonomía sino también promover su inserción en los mercados internacionales. Sin embargo, se dio inicio a otros matices en la diplomacia brasileña en donde según Caballero (2011) se perseguían dos objetivos: consolidar la apuesta regional entendiendo que el desarrollo brasileño solo tenía cabida en un entorno de vecinos que compartieran visiones similares, es decir, estabilidad democrática y crecimiento económico; y, en segundo lugar, rediseñar el mapa de la región, reconfigurando una América del Sur bajo el liderazgo (no declarado ni explicitado) de un único país de grandes dimensiones como es Brasil. De hecho, la diplomacia brasileña hablará solo en términos de Sudamérica, y no de Latinoamérica.

Estas políticas se fueron reforzando con el establecimiento en 2003 de iniciativas como el Foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y el énfasis en la cooperación Sur-Sur. De igual forma a partir de este mismo año, Brasil ejerce un rol creciente que se refleja en su intención por hacer parte permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que años más tarde iría retomando fuerza en su papel protagónico en las cumbres de los estados más poderosos tanto del G-8 como del G-20. De hecho, la importancia de sus políticas económicas internacionales se ve reflejada en el reconocimiento mundial que luce como potencia emergente en el marco de los BRIC (Caballero, 2011)

La identidad nacional se convierte en la base formadora del interés nacional, al integrar factores geopolíticos y económicos que determinan los objetivos y orientan las acciones que persigue la política exterior de este país. Así, los intereses presuponen a las identidades porque un actor, en este caso el Estado, no puede saber qué es lo que quiere sin saber quién es (Martínez, 2011). En el caso de Brasil, la promoción del desarrollo económico como interés nacional y eje rector de ideas, discursos y acciones de los distintos gobiernos brasileños es fundamental para comprender los objetivos políticos internos y su vinculación con la acción externa (Duarte Villa, Trindade Viana, 2008, p. 92).

A partir de lo anterior se puede decir que el interés nacional de Brasil, luego de garantizar la soberanía del Estado y de preservar la integridad de su territorio y de su identidad, se encuentra determinado por las metas perseguidas para lograr un mayor crecimiento económico y aumentar su capacidad de acción y poder de decisión dentro del sistema internacional. En este sentido, la política exterior y la diplomacia han sido las herramientas utilizadas por Brasil para interpretar, trasladar y conducir sus intereses nacionales hacia el sistema internacional (Gutiérrez, 2012).

El desarrollo económico constituye el objetivo de interés nacional que más permanencia ha tenido en el discurso de la política exterior brasileña al estar presente en la definición de distintas agendas de gobierno Ávila (2015). Varias de las acciones emprendidas por Brasil en este aspecto han estado dirigidas hacia la “ampliación del acceso a mercados, tecnologías, inversiones y de la cooperación internacional, y por el otro, a mejorar la participación del país en los procesos de decisión para cambiar las reglas de funcionamiento del sistema internacional, de sus mecanismos decisorios y de los principales actores” Ávila (2015).

En el terreno sudamericano, Brasil realizó el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en la III cumbre sudamericana celebrada en Cuzco a finales del año 2004. El objetivo de esta propuesta es discutido por Giacalone (2006), quien considera dicho proceso de integración como una alianza entre la izquierda y los empresarios, que se fundamenta en tres pilares: la concertación de políticas exteriores y la proyección

internacional de Sudamérica, la integración económica a partir de la convergencia entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR y la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones, en donde se refleja que la relaciones entre los empresarios y el ascenso de los diferentes líderes de izquierda en la región no se ha visto afectada de manera sustancial.

El cambio de gobierno tras ocho años de administración por parte de Lula da Silva, no tendría una transformación importante en términos de política exterior teniendo en cuenta que sería el Partido de los Trabajadores quien continuaría en el poder con el posicionamiento de Dilma Rousseff como 36° Presidenta de Brasil. La vehemencia de la nueva presidenta al mencionar los logros de su antecesor Lula da Silva marcaría una nueva pauta para continuar buscando el posicionamiento de Brasil como potencia regional profundizando las relaciones con los vecinos. Bien lo resalta Sennes (2012), quien indica que Dilma en su mandato trató de mantener las estrategias de política exterior bajo la estructura del gobierno regional creado y adaptado durante el mandato del ex presidente, de igual forma, se sostendría la idea de transformar la región en un espacio geopolítico independiente, trayendo como beneficio al país una mayor captación de recursos financieros, desarrollo tecnológico, elevación de la productividad brasileña y aumento y mejoría del comercio exterior. Esta tendencia en cuanto a política exterior tiene como finalidad la coordinación y cooperación político-comercial de los países en desarrollo, siendo el claro ejemplo de una diplomacia compuesta, no solo por el gobierno de turno, sino también por un único partido.

La política exterior brasileña es objeto de un sinnúmero de debates al mismo tiempo que una reflexión sobre su desarrollo en los años venideros. La confirmación internacional de Brasil como potencial emergente le sitúa ante una situación de balance entre su apuesta por el desarrollo regional y el proceso de integración con Sudamérica o su política exterior de índole global. Todo esto supone para Brasil una probable reestructuración de sus prioridades en la política exterior mediante la consolidación de su apuesta cada vez más abierta por intentar actuar a nivel internacional como un *global player* evitando mostrarse como un hegemón regional con el fin de evitar recelos de sus vecinos.

La amplia diplomacia brasileña vinculada en torno a Itamaraty y su creciente interés por estar en todas las esferas internacionales le dan cierta estabilidad, profesionalismo y

autonomía a una tradicional política exterior brasileña. La estabilidad hace referencia a la continuidad que se le ha dado a una política internacional que a pesar de los cambios surgidos en el sistema político, se ha mantenido en el tiempo indiferente del gobierno de turno y las diferencias ideológicas. El profesionalismo lo ha demostrado desde la época del imperio al fundar el Instituto Rio Branco, símbolo de una diplomacia brasileña solida pues ha servido en la formación de los agentes diplomáticos con el fin de cumplir el interés nacional en el exterior. Y por último, la autonomía y su relación con la trayectoria y el posicionamiento de Brasil en la región, siendo este una influencia del fortalecimiento democrático y la comunidad de seguridad regional en Sudamérica.

La política exterior de Brasil puede ser vista como un ejercicio constante de renovación dentro de la continuidad. Actúa como un instrumento, ayudando a definir y proyectar intereses nacionales permanentes en un mundo inestable y en constante mutación (Flores, 2013). Uno de los elementos de importancia dentro de la política exterior brasileña ha sido la diplomacia, la cual empieza a construir su base durante la primera República (1889-1930) bajo la tradición portuguesa: [...] el sistema diplomático brasileño se establecía, a pesar de las variaciones drásticas que se dieron en los primeros años de la República, como una línea de conducta que se flexionaba ligeramente con las alteraciones institucionales, algo que si sucedía con los demás países afectando los procesos de negociación de límites y fronteras (Granados Erazo, 2009, p. 53).

De esta manera, la herencia diplomática y los valores de identidad nacional de Brasil sirven para entender cómo la estructuración política actual del país constituye un elemento primordial en su constitución como un país con alcances continentales. Lo anterior se debe a que la posición tradicional de la diplomacia brasileña en defensa del multilateralismo se ha combinado, en el Gobierno de Lula, con la comprensión de que los procesos de multipolarización en curso en el sistema internacional constituyen el cauce más favorable para defender y ampliar el margen de independencia de Brasil en el mundo Turcotte (2008).

Con esto queda claro que, más que una política de gobierno, la política exterior brasileña es una política de Estado que mantiene constantes diversos factores a lo largo del tiempo. Sin embargo, esto no quiere decir que algunos cambios no sean implementados según

el tipo de gobierno para conseguir nuevos objetivos que respondan a las transformaciones propias del sistema o para preservar algunos elementos de interés nacional. De esta manera, aunque según el contexto las prioridades de la política exterior puedan cambiar de orden, seguirán existiendo factores de continuidad en la formulación e implementación de una estrategia de política exterior para Brasil, que deberá responder a los elementos que constituyen su interés nacional Grasa (2005).

Las alianzas innovadoras promueven lo que el Partido de los Trabajadores llama una “nueva geografía económica y comercial”. Más democracia en la toma de decisiones que afectan a todos es el precio para responder a los retos de un mundo de creciente competencia y, paradójicamente, interdependencia. Brasil no pretende ejercer liderazgo, pero confía en que sus avances en estabilidad económica con inclusión social sean de relevancia más allá de sus fronteras. El programa del gobierno del Partido de los Trabajadores demostró, en especial en Suramérica, que la ampliación de un mercado de consumo de masas anclado en la expansión del empleo y de los salarios que a su vez resultan de una mayor oferta de crédito y de políticas de transferencia de renta garantiza el crecimiento sostenible, aún más en tiempos de recesión global. En segundo lugar, la integración regional no es incompatible con la globalización. Más bien al contrario: la capacidad de actuación soberana de cada país en una economía globalizada se refuerza en el contexto de un bloque regional.

Éstas son las lecciones para la política exterior de un Brasil que se democratiza política, económica y socialmente. El gobierno del Partido de los Trabajadores es heredero de la continua discusión nacional sobre cómo aplicar esas lecciones a un país emergente que busca realizar su vocación tantas veces postergada de actor global. Como corolario, los defectos de la actual política exterior brasileña citan una desmedida “generosidad” de Brasilia para calmar los sentimientos antibrasileños en detrimento de intereses comerciales y de la propia dignidad nacional.

Independientemente de las razones a veces electoralistas, las obligaciones económicas y comerciales de Brasil y sus empresas con los vecinos han sido cumplidas. Es difícil imaginar que una diplomacia más dura sirviera para algo más que reforzar un cierto

nacionalismo epidérmico. La única alternativa efectiva ofrecida por los críticos a la actuación del gobierno Lula sería retomar la agenda original librecambista de Mercosur, pero ésta se ha mostrado incompatible con las aspiraciones de los vecinos regionales así como con el recrudecimiento proteccionista en la actual crisis económica global.

CAPÍTULO II

Más allá de la integración energética: Petrobras, sus orígenes en la regionalización y su papel dentro de la política exterior brasileña

2.1 Petrobras: una historia de progreso e innovación

Brasil ocupa una posición única entre los países emergentes debido al importante número de recursos energéticos propios, lo que le permite abastecer su creciente demanda e incluso generar excedentes para el mercado mundial. Brasil, a diferencia de los grandes productores de hidrocarburos no es un mono-productor de gas o petróleo, sino una economía diversificada que ha ampliado la proyección del país desde su ámbito tradicional de suministrador a convertirse en abastecedor importante.

En el plano interno, la potencia del mercado energético brasileño ha iniciado una competencia entre compañías europeas, chinas y estadounidenses por hacerse un hueco en un mercado controlado por las empresas locales (Escribano, 2014) que en este caso ha tomado como modelo la gestión estatal de Petrobras, cuyas actividades en el sector de hidrocarburos ha logrado hasta la fecha que dos tercios de las reservas comprobadas de

barriles de crudo brasileño pertenezcan a la compañía y tenga un control del 100% de las reservas comprobadas en gas natural.

No obstante, para reconocer los aspectos sobresalientes de la estrategia del país sudamericano en el escenario energético mundial, es necesario conocer los antecedentes de la mayor empresa brasileña junto con los parámetros de una política energética en Sudamérica, que gira en torno a los movimientos que realice el gigante sudamericano de la mano con Petrobras y un monopolio que se ha mantenido dominante desde ya hace más de 50 años.

En Brasil, los primeros sondeos profundos fueron realizados durante la década de 1890 en el estado de Sao Pablo. Sin embargo, las primeras reservas petrolíferas en territorio nacional fueron recién descubiertas el 21 de enero de 1939, o sea, más de un siglo después de los pioneros trabajos de sondeo realizados en Sao Pablo. Este descubrimiento resultó en la perforación de 17 pozos en Lobato, estado de Bahía, por técnicos del Departamento Nacional de Producción Mineral, aún con carácter experimental. No obstante, fue sólo en mayo de 1941 que se produjo el descubrimiento en Candeias (BA) el primer campo comercial de petróleo del país. En diciembre de 1942, la producción brasileña de petróleo ya alcanzaba los 32.000 barriles, y un año después llegaría a los 48.151 (Dalla Acosta, Fialho Pesalli, 2014).

En términos históricos, después de la Segunda Guerra Mundial, una parte del gobierno brasileño liderado sobre todo por el General militar Julio Barbosa, daría inicio a la creación de un movimiento nacional conocido como “o Petróleo é nosso”, que exigía la formación de un monopolio estatal del petróleo y que gracias a la aprobación del gobierno brasileño de Getulio Vargas en octubre de 1953 bajo la ley No. 2.004, determinaba la creación de una empresa 100% estatal, la Petróleo Brasileiro SA, Petrobras (Neiva, 2009)

Otros aspectos asociados a la estrategia de negocios de la empresa eran las inversiones realizadas en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, táctica que marcaría una trayectoria. El inicio de este proceso se dio en 1957 cuando fue creado el Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (Cenap). El Cenap fue reestructurado en 1963, tornándose el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Cenpes), que pasó a contar con los

67 empleados de la antigua institución. Petrobras invertiría hasta aquel entonces US\$ 80.000 en investigación, US\$ 10.000.000 en unidades piloto y cerca de US\$ 110.000 en equipamientos de laboratorio (Dalla Acosta, Fialho Pesalli, 2014).

Es de este modo que la importancia de la estatal petrolera tendría desde sus inicios la idea de una prospección de la explotación y del refinamiento de hidrocarburos, que como lo mencionan Dallas, Fialho & da Cunha (2013), iba a tener dentro de sus lineamientos la influencia de una estrategia gubernamental que le permitió a la empresa absorber mediante el Consejo Nacional del Petróleo (CNP) cinco pequeñas empresas privadas que ya ejercían actividad o se encontraban en construcción: la Destilería Rio Grandense de Petróleo, la Ipiranga (1930), Capuava y Manguinhos (1954) y Manaus (1956), otorgando así, el monopolio a una sola empresa estatal para que abasteciera toda Brasil e iniciara un proceso de desarrollo en cuanto a infraestructura, presencia y reconocimiento de una marca a nivel nacional e internacional.

La primer subsidiaria de Petrobras, Petroquisa (Petrobras Química S.A), fue creada en 1967. En seguida, durante la administración del General Ernesto Geisel (1974-1979), nuevos proyectos para Petrobras fueron elaborados e iniciados, como la investigación en la plataforma submarina, la negociación de operaciones de investigación en el exterior y la creación de tres nuevas subsidiarias: Petrobras Distribuidora S.A, Petrobras Internacional S.A (Braspreto) y Petrobras Amazonia (Copam). Esto se daría como resultado de los intereses del gobierno brasileño en intensificar la industrialización de la economía del país, mostrando a Petrobras como un instrumento impulsor de este proceso, con la creación de las subsidiarias y la construcción de las refinerías que representarían la materialización de esa importante industrialización brasileña.

2.2 Hacia la internacionalización: las primeras actividades de Petrobras en suelo extranjero

En el año 1972 se marcaría el inicio del proceso de internacionalización de Petrobras bajo cuatro elementos que como señala Dunning (1988) se centrarían en; 1) búsqueda de recursos naturales y ventajas comparativas; 2) mayor facilidad de comercialización; 3) acceso a nuevos mercados y 4) incremento de la eficiencia. Con base a esto, bajo la presidencia del

General Emílio Médici a principio de los años setenta se creó la Braspetro cuya finalidad sería la explotación de petróleo en el exterior como resultado de la creciente presión en la demanda interna por el crudo. Por medio de Braspetro, Petrobras expandió su contacto con el mercado internacional de petróleo, conoció sus principales problemas, sus mecanismos comerciales y absorbió la mayor cantidad de conocimientos tecnológicos. Adicional, en este mismo año y mediante la compra de concesiones de explotación de Braspetro a la empresa Tennecol, Petrobras comenzaría sus operaciones en Colombia, pero solo a partir del año 2000 se empezaría a intensificar y ver la presencia de la compañía en este país.

Para 1975, el presidente Ernesto Geisel autorizó que Petrobras realizara contratos de riesgo para extraer petróleo. Estos contratos establecían que en caso de que el petróleo fuera descubierto, este sería de propiedad del Estado de origen o del Estado donde se encontrase el yacimiento. En este sentido, a Petrobras en recompensa por sus inversiones le correspondería el derecho de comprar cierto volumen de crudo a precios preferenciales, por el tiempo de vigencia del contrato de riesgo. Barandier (2004) lo menciona en su trabajo sobre la influencia de Petrobras en las acciones externas del gobierno de Geisel, en donde la estatal se convertiría a finales de los setenta en un instrumento del gobierno caracterizado por la apertura de nuevos mercados para las exportaciones brasileñas, lo que terminó contribuyendo al gran crecimiento de las exportaciones de productos brasileños en general y para la racionalización de la importaciones del petróleo en la década de los ochenta.

Siguiendo esta secuencia histórica, los años que corresponden entre 1976 y 1978 serían el periodo de creación de dos importantes subsidiarias brasileñas. La primera de ellas fue Interbras (Petrobras Comercio Internacional), que tenía la función de ampliar los mercados para los productos brasileños y la segunda era Petromisa, creada para explorar los yacimientos de potasio. Esto se da bajo el crecimiento de las actividades comerciales impulsadas por Braspetro con el fin de generar una expansión para diversificar su portafolio mediante la creación de otras compañías, que según Carra (2008) significó que Petrobras para esta época desempeñó cuatro funciones económicas principales basadas en la generación de renta nacional, la economía de divisas, la actuación como una gran inversora en la economía nacional y la generación de superávit primario.

Estas circunstancias impulsarían a que durante el gobierno de José Sarney finalizando la década de los ochenta, se diera un trabajo caracterizado por la disminución del crecimiento de Petrobras ya que se pasaría a interferir más en los asuntos internos de la compañía puesto que durante esta época una de las mayores preocupaciones de Petrobras vendrían siendo los cambios que ocurrían entre las relaciones del gobierno y los sindicatos petroleros debido a que ambos tendrían que tener una misma alineación con el fin de poder seguir ejecutando el proceso de internacionalización de la compañía. Sin embargo la década de los noventa representaría probablemente el periodo de menor crecimiento de Petrobras dado que a partir del gobierno de Fernando Collor de Mello (1990–1992), sería notorio el desgaste de las relaciones entre el gobierno brasileño y la estatal brasileña, debido a que los subsidios que recibía la petrolera por parte del Estado se convertirían en instrumentos reformados o extintos. Por tal razón en 1990 fueron liquidadas Interbras y Petromisa, y Petroquisa y Petrofertil fueron privatizadas en los años subsiguientes, permaneciendo dentro del Sistema Petrobras solamente Petrobras distribuidora y la Braspetro.

Otro acontecimiento importante dentro de la integración energética durante la década de los noventa fue la firma de la Carta de Intención de Integración energética Bolivia- Brasil, que impulsó la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil a partir de 1997 y contribuyó para la expansión de la actuación de Petrobras en el territorio boliviano. Estos eventos se dan luego de que una comisión técnica del Ministerio de Minas y Energía (MME) alertará al presidente Fernando Collor acerca de la incapacidad de las reservas gasíferas nacionales de atender las demandas de energía futuras, hecho que permitiría que dicha comisión elaborara un informe en el cual se sugería la importación de gas natural por parte de Petrobras y la promoción de nuevas inversiones destinadas a nuevos descubrimientos de campos gasíferos en el país.

Este evento sería la razón por la cual se percibe un acercamiento entre Petrobras y los países sudamericanos como respuesta a la nueva relación influenciada por los procesos políticos y económicos que ocurrían a partir de la creación del Mercosur y por los nuevos gobiernos democráticos en la región. En este sentido, otro proceso de integración energética aparecería entre Venezuela y Brasil tras la firma del Protocolo de Guzmanía entre el presidente de Brasil Itamar Franco y su par venezolano, Rafael Caldera. Dicho protocolo

busco fijar una relación entre Petrobras y PDVSA con la finalidad de generar proyectos de cooperación como la explotación de petróleo y gas natural, la construcción y operación de refinerías y la elaboración de acuerdos de compra y venta de hidrocarburos.

Ya más adelante con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se tuvo un énfasis especial en la economía brasileña, dado por el inicio del proceso de privatización de importantes empresas estatales en diferentes sectores económicos (telefónico, eléctrico y energético) a tal punto que en agosto de 1997 se aprobó la actual ley del petróleo que bien lo resalta Neiva (2009) al mencionar que puso fin al monopolio de Petrobras en Brasil y que abrió las puertas para que empresas privadas nacionales o extranjeras establecieran contratos de concesión de actividades de integración energética. No obstante, la oposición instaurada en el congreso exigió como requisito para aprobar la nueva ley del Petróleo, la confirmación de que Petrobras no sería privatizada ya que dicha norma afirmaba que Petrobras debería actuar de forma competitiva, utilizando los mismos mecanismos de las empresas privadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se inicia la segunda fase del proceso de internacionalización de Petrobras, más precisamente a partir de 1997 cuando el aumento de la presencia de Petrobras en Sudamérica incrementa exponencialmente, como consecuencia de acciones cada vez más competitivas después del quiebre del monopolio en Brasil. Para ese mismo año, Braspetro mantenía relaciones con más de setenta compañías petroleras y cerca de unos 140 contratos de explotación en nueve países: Angola, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Líbano, Reino Unido y Estados Unidos (Campodónico, 2007), con un contexto económico y político en el que la influencia del gobierno quedó limitada por la naturaleza semi-privada de la compañía y que tendría sus contrapesos debido al proceso de liberalización que vivía la empresa.

2.3 Petrobras en la integración energética en Sudamérica

Desde mediados del siglo XX la política energética brasileña tendría un cambio que señala Mansilla (2007) al indicar que la posición de Petrobras en Sudamérica cambió drásticamente entre 1999 y 2002, transformándose de esta manera en la principal empresa transnacional integrada de la región puesto que en 1999 la asamblea de Petrobras decidió que era momento de volverse la empresa líder de la región del cono sur, justificando la inversión

de la compañía en Sudamérica durante esta época en comparación a lo ocurrido entre 1992 y 1997 con un incremento en más de mil millones de dólares como se puede ver a continuación:

Tabla1: Inversión total de Petrobras en Sudamérica 1992-2002 (millones de dólares)

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Monto (USD)	2351	2165	2290	3257	3359	3334	4840	4178	4213	5949

Fuente: elaboración propia con datos tomados del documento sobre las reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina por Humberto Campodónico (2004).

La tabla 1 permite entender las inversiones que hizo Petrobras durante el tiempo correspondido entre 1992-2002, el cual se caracteriza porque al inicio de la época el continente de Suramérica no resultaba atractivo para los planes de expansión en el mercado energético ya que solo contaba con presencia en Argentina, Ecuador, Bolivia y Colombia. Por tal razón el monto de inversión siempre se mantuvo entre los 2000 y 4000 millones de dólares hasta el año 2002 que es el punto de quiebre donde Petrobras se centra en la región de Suramérica comenzando a desarrollar e implementar estrategias de expansión.

Como resultado de esta inyección de capital se dio una intensificación por parte de Petrobras en Colombia mediante la firma del acuerdo pionero de explotación en aguas profundas en el caribe, haciendo de Petrobras la única compañía que instaló un pozo exploratorio en esta región. Estos movimientos estaban relacionados con la creación del Área de Negocios Internacionales (ANI), cuyo objetivo principal era la incorporación de nuevas reservas y el aumento de la participación del sistema Petrobras en el mercado externo (Menjura, 2014)

Para el año 1993 Petrobras decide entra al mercado de Argentina, El proceso se inició con la obtención de concesiones para la exploración y mediante adquisiciones de otras empresas actuantes en ese mercado. La estrategia adoptada para ingresar al mercado argentino la convirtió en una empresa integrada de energía y en una de las mayores productoras de petróleo y gas natural de aquel país. Sus actividades abarcan un conjunto de activos y negocios en las áreas de exploración y producción de petróleo y gas natural, comercialización, refinamiento y procesamiento, distribución de derivados, redes de

conductos, petroquímica, generación, distribución y transmisión de energía eléctrica (Petrobras 2007).

Siguiendo con esta línea de presencia de Sudamérica, se daría otro resultado para el año 2002 en donde las relaciones entre el gobierno ecuatoriano y Petrobras se incrementaron con la compra del 58,6% de las acciones de Pérez Companc, y la adquisición del 100% de Ecuadortlc, ex subsidiaria de Pecom Energía (Villavicencio, 2013). Con esta transferencia, Petrobras adquirió también 70% de los derechos de explotación y el 30% restante de las acciones le pertenecían a las empresas ecuatorianas Cayman y Petromanabí, que anteriormente poseían la totalidad accionaria pero que en mayo de 2001 habían decidido vender 70% de sus acciones a Ecuadortlc (Neiva, 2009)

El resultado de estos acontecimientos se detalla en el cuadro a continuación con la relación entre Petrobras y los países del continente sudamericano:

Tabla 2: Distribución cronológica de inserción de Petrobras en Sudamérica

País	Año de inicio de actividades	Actividades
Colombia	1972	Exploración de petróleo en aguas rasas y profundas
Argentina	1993	Exploración, producción y comercialización de petróleo y derivados; exploración en aguas profundas a partir de 2004
Bolivia	1995	Exploración, producción y comercialización de gas y petróleo
Ecuador	1996	Exploración y producción de petróleo
Venezuela	2003	Exploración y producción de petróleo en tierra

Perú	2003	Exploración y producción de petróleo y gas en tierra
Uruguay	2004	Comercialización de gas y derivados de petróleo
Chile	2005	Oficina comercial. A partir de 2007, adquisición de red de puestos de distribución a nivel nacional
Paraguay	2006	Comercialización de combustibles.

Fuente: elaboración propia con datos tomados del artículo de Dallas, Fialho & da Cunha sobre la trayectoria de internacionalización de Petrobras (2013)

La tabla 2 muestra en orden cronológico la presencia de Petrobras en la región, caracterizado porque el periodo 2003-2006 es el más relevante de esta investigación debido a que este proceso tendría un impacto trascendental en los movimientos internacionales de la estatal brasileña. Cabe mencionar que con la llegada del Partido de los Trabajadores encabezado por el gobierno de Lula Da Silva y posteriormente de Dilma Rousseff, Petrobras entró en su tercera fase de internacionalización con un ritmo de crecimiento acelerado y una fuerte presencia en el continente sudamericano.

Para esta época, la compañía tuvo una capacidad fenomenal de buscar negocios y de saber aprovechar el rastro dejado por la diplomacia brasileña y durante los años 2004 y 2005 la inversión en el exterior por parte de Petrobras aumentó en un 70% en comparación con años pasados, hecho que ratifica que la participación de Petrobras en Sudamérica tiene un vínculo con los intereses de integración del gobierno, mediante la obtención de concesiones petroleras o compra de empresas energéticas que no solo le generen rentabilidad a la compañía sino también ejerzan una presencia total de Brasil en la región.

La proyección de Brasil como potencia energética emergente tiene relación con su poder duro y el potencial en hidrocarburos y su posición geopolítica en América del Sur, y el poder blando con su compromiso por la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático

o la pobreza energética de la región. Es claro que la diversidad de fuentes energéticas y de objetivos de política energética y medioambiental implica una serie de contradicciones difíciles de contrarrestar. Pero la capacidad de la política energética brasileña para seguir manteniendo esos difíciles equilibrios proporciona espacios en los que se realzan elementos como el liderazgo en energías renovables y la cooperación multilateral.

CAPÍTULO III

La política exterior brasileña hacia Petrobras durante el Partido de los Trabajadores por una integración energética en Sudamérica

3.1 La internacionalización de Petrobras en el gobierno de Lula

Tras 13 años en la cabeza del gobierno brasileño, durante un período correspondido entre el 2003 y el 2016, el Partido de los Trabajadores estaría al mando de la presidencia de la República por tres etapas, junto con la obtención de la mayor bancada parlamentaria en la Cámara Federal con 88 diputados, lo que significó un incremento de diez veces más que los 8 diputados federales elegidos en 1982 cuando disputó su primera elección (Jakobsen, 2011). Desde su fundación en 1980 con sindicalistas del campo y la ciudad, activistas del movimiento popular, integrantes de la iglesia católica identificados con la teología de la liberación y militantes de agrupaciones de izquierda que operaron en la clandestinidad, el PT no solo creció electoralmente sino en número de afiliados hasta llegar a transformarse en el partido más conocido y preferido por la población para la primera década del siglo XXI.

La trayectoria de Lula Da Silva dentro del Partido de los Trabajadores se caracterizó por ser una carrera en ascenso. Una vez fundado el partido fue candidato a gobernador por el

estado de San Pablo en 1982 y en 1986 fue electo diputado constituyente, primer y único mandato parlamentario que ejerció. Para 1987 lograría la presidencia del partido y posteriormente sería candidato derrotado a presidente de la República en 1989, 1994 y 1998, y candidato victorioso en 2002 y 2006. Con la llegada de Lula a la presidencia de Brasil se iniciaría la tercera fase de internacionalización de Petrobras, hecho que se vería reflejado en su discurso de posicionamiento afirmando que:

“A Petrobras deve atuar no desenvolvimento do Brasil. É preciso ter consciência que uma empresa como a Petrobras não pode existir apenas para ser a sexta maior empresa do mundo, a terceira das Américas, não! Ela existe para ser a alavancadora do desenvolvimento deste país, a geradora de oportunidades para outros setores da sociedade.” (Kamel, 2008)

Desde ese momento se inició un trabajo constante por parte del gobierno de Lula de la mano del Itamaraty (aunque este órgano no haga parte del Consejo Ministerial de Petrobras), teniendo en cuenta la gran capacidad de influenciar dicha corporación para conseguir que esta pueda evaluar las consecuencias de sus acciones, como por ejemplo invertir, dejar de invertir, actuar en el mercado nacional de determinada manera, además de incursionar en la economía de los países a nivel mundial. De igual manera Itamaraty desarrolla un trabajo permanente con el Ministerio de Minas y Energía (MME), con el objetivo de establecer un puente entre el gobierno y Petrobras, actividad que Neiva (2009) aclara mencionando que dicho órgano solamente actúa de forma coordinada con la compañía en lo que se refiere a temas relacionados con política interna, puesto que los asuntos de política exterior se trabajan directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo a lo anterior es necesario conocer los acercamientos que se han presentado entre la gigante petrolera y los dos últimos gobiernos electos mediante los flujos que se han manejado en las inversiones y los mercados a través de la última década. Partiendo de esta idea, se tiene conocimiento de que durante el primer gobierno de Lula en colaboración con el Itamaraty, se aplicó una fuerte inversión en los países de Sudamérica (Cuadro 1), ligado con la inserción intensa de Petrobras en la región, ya que para el año 2003 se daría el ingreso de operaciones en Venezuela con una serie de actividades de exploración y producción de petróleo y gas, creando una oficina en Caracas, la Petrobras Energía S.A. que serviría para

que el gobierno Lula acrecentara la cooperación energética entre las gigantes petroleras; Petrobras y PDVSA.

Cuadro 1. Inversión brasileña directa en Sudamérica durante el periodo 2003-2010 (en millones de dólares)

País/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1.650	1.799	2.140	2.166	2.496	3.521	4.445	5.324
Uruguay	3.641	2.333	2.369	1.864	2.030	2.518	2.738	2.654
Chile	216	194	242	1.807	526	417	499	604
Perú	54	269	302	263	587	249	704	2.254
Venezuela	19	64	148	106	222	296	801	679
Colombia	46	47	41	71	203	331	587	899
Paraguay	70	96	93	156	125	169	170	262
Bolivia	63	59	64	66	64	59	s/d	s/d
Ecuador	56	116	9	43	40	33	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Banco Central de Brasil para los periodos en estudio.

El resultado de los vínculos en materia de hidrocarburos se vería reflejado en una serie de importantes concesiones en Venezuela que tenían como finalidad explorar reservas de petróleo en el Mar Caribe y en la Costa del Pacífico (Neiva, 2009). Por tal razón desde el año 2005 se duplicaría la inversión brasileña directa hacia este país, lo que más adelante tendría relación con el inicio de la negociación de un acuerdo estratégico entre estas dos compañías que sería firmado a finales de octubre del año 2009. Dicho acuerdo se trató de un proyecto de inversión para la construcción de una refinería binacional llamada Abreu de Lima, que se ubicará en Pernambuco, al nordeste de Brasil y cuya producción para el año 2016, según cifras del Gobierno Nacional, fue del 30% de todo el diesel producido en Brasil.

Luego del ingreso de la operación de Petrobras en Venezuela, sería el turno del ingreso al mercado de Uruguay para el año 2004 mediante la adquisición de la distribuidora de gas Conecta S.A., asumiendo el 55% de la participación accionaria anteriormente perteneciente a dos empresas de un grupo español y que en palabras de Carrinho (2017), se asegura que bajo esta adquisición Petrobras opera en la distribución de gas natural para la

capital y el interior del país de manera casi autónoma. Más adelante, en el 2006 se amplía la actuación en territorio uruguayo mediante la compra del 66% de las acciones de Gaseba Uruguay S.A. y la ampliación en el portafolio mediante las operaciones de distribución y comercialización de combustibles y derivados en todo el país, controlando 89 estaciones de servicio, una red de distribuidores de lubricantes y fertilizantes, y también administrando instalaciones para la venta de combustibles de aviación en el Aeropuerto Internacional de Carrasco y venta de combustibles y lubricantes en el puerto de Montevideo.

El fuerte crecimiento de Petrobras en sus incursiones inversionistas en estos dos países sudamericanos permitió que se convirtieran en parte de los principales captadores de inversión brasilera, por debajo de Argentina, consolidando la presencia de la compañía en las principales ciudades de estos países y con un amplio portafolio que permite generar una mayor demanda de servicios y productos a las zonas en las que se implanta la marca petrolera.

Otro de los casos de éxito de la compañía en el continente sudamericano fue el de su ingreso en el 2005 a Chile, donde en tan solo un año su presencia tendría la relevancia para que Brasil invirtiera cerca de 1.807 millones de dólares para que Petrobras aumentará la cantidad de exportación de petróleo, gas natural, petroquímicos y lubricantes al país chileno. De igual manera para este período de tiempo y durante el Gobierno de Lula se adquirieron 230 puestos de combustibles de la empresa Esso Chile Petrolera por un valor de 500 millones de dólares, que según Dallas, Fialho & Da Cunha (2013) en su estudio de la internacionalización de Petrobras le permitió a la estatal brasileña pasar a comercializar combustibles en 11 aeropuertos y 7 terminales de distribución, respondiendo por el 16% del mercado minorista chileno y 7% del sector industrial, maximizando su presencia al sur del continente y afirmando el hecho de que las inversiones que hasta ahora se venían realizando, dieron frutos de la relación entre la compañía y los entes del gobierno en materia internacional.

La última gran aparición de Petrobras en el mercado de hidrocarburos durante el periodo de este estudio se da para el año 2006, momento en el que hace presencia en Paraguay en el segmento de distribución y comercialización de combustible y lubricantes, con un portafolio que como lo resalta su gerente comercial Alirio Santos, está compuesto de

estaciones de gasolinas, diesel, productos de aviación, asfalto y gas, repartidos en 180 puestos de servicios alrededor del país.

Todos los procesos mencionados anteriormente completan lo que se conoce como la tercera fase de internacionalización de Petrobras, fase en la que el mismo autor de dicha expansión, el presidente Lula Da Silva, logró mediante una política exterior enfocada hacia el continente sudamericano que la compañía no solo mantuviera una presencia comercial autónoma en algunos países, sino también que abarcara nuevos mercados en los que no solo se generará una rentabilidad económica y mercantil, sino que se diera paso a una unificación regional por parte de un empresa que baso su éxito en la región gracias a la inyección económica que recibió en parte de sus contribuyentes y de una junta directiva que tiene fuertes lazos con la política en Brasil.

3.2 La integración energética en el gobierno de Lula: perspectivas y estrategias sobre Petrobras

El enfoque de Petrobras hacia Sudamérica bajo el foco de la integración energética inicia luego de establecer el Plan Estratégico – Petrobras 2015 que contempla el Plan de negociación 2004-2010, trabajo realizado en conjunto por el Consejo de Administración, Consejo Ministerial e Itamaraty, donde se establece como meta que: “Petrobras será una empresa integrada de energía con una fuerte presencia internacional y líder en América Latina, actuando con el foco en la rentabilidad y la responsabilidad social y ambiental (de Campos, 2004), bajo una idea central en la que se tiene como estrategia de la compañía el estar en una constante búsqueda por el liderazgo en el campo de los hidrocarburos y sus derivados, específicamente con la expansión de los proyectos petroquímicos en Sudamérica y en la actividad internacional.

Parte de esta meta social y ambiental en los mercados nacionales e internacionales gira en torno a unos objetivos en los que se tiene como finalidad destacar la operación, gestión y dominio tecnológico de la compañía, identificando unos factores en los que se tendría como logro pasar de 1,5 millones de barriles por día, a cerca de 2,3 finalizando la primera década del 2000 y en donde se destaca:

1. Consolidar y ampliar las ventajas competitivas en el mercado brasileño y sudamericano de petróleo y sus derivados
2. Desarrollar y liderar el mercado brasileño de gas natural y actuar de forma integrada en los mercados de gas y energía eléctrica del Cono Sur
3. Expandir de forma selectiva la actuación internacional de forma integrada con los negocios de la compañía
4. Expandir selectivamente la actuación en el mercado petroquímico brasileño y del Cono Sur
5. Actuar selectivamente en el mercado de energías renovables

Para hacer efectivos estos objetivos el presupuesto programado para la ejecución del plan estratégico durante el periodo 2004-2010 fue de 53,6 mil millones de dólares, lo que significa que el promedio anual fue de 7,7 mil millones de dólares, cifra que según el estudio realizado por de Campos (2004) se distribuyó en los segmentos de mercado de Petrobras de la siguiente manera:

Cuadro 2: Distribución de la inversión sectorial del negocio de Petrobras durante el período 2004 al 2010

Segmento del negocio	Inversión (US\$ Mil millones) 2004-2010	Porcentaje (%)
Exploración y producción	32,1	60
Refinería, transporte y comercialización	11,2	21
Petroquímica	1,1	2
Distribución	1,7	3
Gas y energía	6,1	11

Segmento corporativo	1,4	3
Total	53,6	100

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Plan Estratégico - Petrobras 2015 que contempla el Plan de Negocios 2004-2010, elaborado por Latibex.

Hasta este punto es posible detallar la manera en la que el gobierno de Lula generó un crecimiento en la inversión y los vínculos entre Petrobras y el continente sudamericano, siendo la tercera fase de internacionalización de la compañía y el planteamiento de un Plan Estratégico 2004-2010, la herramienta y el resultado de un trabajo en conjunto por parte de las directrices de Petrobras y la diplomacia en Itamaraty.

Teniendo en cuenta estas consideraciones económicas junto con la idea de una integración energética en la región, el Ministerio de Relaciones Exteriores se vio en la necesidad de crear un Departamento de Energía dentro de Itamaraty ya que la administración Lula percibió que un órgano de estas características podría desempeñar un papel más sólido en Sudamérica, hecho que menciona Neiva (2009), en relación con el ejercicio de una política exterior ligada con los intereses de compañías nacionales, identificando que:

“Cuando el Departamento de Energía inició su trabajo, una de las prioridades de la política exterior de Lula fue darle un tratamiento especial y diferenciado a las cuestiones energéticas en Sudamérica, un tratamiento que estuviera de acuerdo con los intereses de la diplomacia brasileña y con foco en la Política Internacional. Es durante el gobierno Lula que se empieza a construir una perspectiva brasileña a nivel internacional y esta nueva perspectiva se realiza con la tentativa de creación de un tratado energético sudamericano, dentro del ámbito de la Unasur.”

De este modo se da inicio a la gestión de una serie de proyectos de integración y cooperación energética por parte de Brasil en Sudamérica durante los años comprendidos entre el 2006 y el 2009 y en los cuales se ve el reflejo de una diplomacia que busca sacar ventaja de una inversión millonaria en el continente, que se llevo a cabo en el transcurso de la primera década del siglo XXI y que como ya se mencionó ha sido el inicio para la creación de herramientas que permitan solidificar la presencia de Brasil mediante su compañía de hidrocarburos en la región.

A continuación se detallan algunos proyectos llevados a cabo en el marco de la cooperación energética en Sudamérica:

- En Argentina la construcción de la Hidroeléctrica de Garabi permitió el uso del Río Uruguay de forma conjunta entre Brasil y Argentina. De igual manera se gestionaron préstamos de energía eléctrica por parte de Brasil durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.
- Con relación a Uruguay, está en planos un proyecto de construcción de termoeléctricas en Brasil con el objetivo de hacer una distribución de energía entre los dos países.
- En el caso peruano se tiene como objetivo por parte de Eletrobras la construcción de una serie de hidroeléctricas en el país inca con el fin de que la energía fabricada sea enviada a Brasil.

Durante este tiempo de evaluación de proyectos el Departamento de Energía ha tomando la relevancia necesaria para que el gobierno haya decidido crear una Subsecretaría General de Energía y Alta Tecnología (SGEAT), por sus siglas en portugués. La SGEAT entró en funcionamiento a finales del 2009 y estaba constituida por el Departamento de Energía, el Departamento de Temas Científicos y Tecnológicos (DCT) y la Coordinación General de Energía Nuclear (CGEN). Esta circunstancia ratificaría lo que vendría siendo una política energética solida que el mismo Lula y más adelante Dilma Rousseff, se encargarían de darle un mayor protagonismo regional, en lo que Gratius (2008) menciona como una *rule-maker* con una política activa y propositiva en la agenda internacional.

Concluyendo la serie de programas e incentivos económicos que dieron paso a que la política energética brasileña tuviera un impacto considerable en Sudamérica, tenemos el Programa de Aceleração do Crecimiento (PAC), que en palabras de Silva, de Araujo & Faroni (2016) consistió en una serie de inversiones prioritarias en infraestructura económica y social, que pretendía elevar la tasa de inversión de la economía y comenzar a subsanar los principales problemas logísticos de la nación. Adicional a esto, contó con un amplio programa de inversiones en energía, con especial énfasis en el incremento de las inversiones de Petrobras en la explotación y producción de petróleo en la plataforma continental brasileña denominada capa del Presal (Sader, 2013), conocida por sus enormes reservas de crudo

liviano y gas natural. El programa contó con 183 proyectos del Plan Estratégico de Petrobras, que representaron hasta 2010, una inversión que ascendió a 171,7 mil millones de reales (68,7 mil millones de dólares) por parte de la compañía y sus asociadas en programas de petróleo, gas y combustibles renovables (Petrobras, 2007)

El gobierno de Lula Da Silva en conjunto con Itamaraty entregó con mayor ímpetu que sus antecesores el desarrollo de una política exterior que hizo de Petrobras una herramienta que actuara en las áreas de mayor interés para el gobierno en relación a sus intenciones de inversión en la región sudamericana. Durante su mandato se implementó y desarrolló el Plan Estratégico 2004-2010, el Programa de Aceleração do Crecimiento (PAC) y se realizaría la tercera fase de internacionalización de la compañía, con unos resultados más que positivos para la estatal brasileña en conjunto con el gobierno, hechos que ratificarían el vínculo precedente entre el interés nacional por implementar políticas energéticas en el continente sudamericano por parte del gobierno, y la ampliación de su presencia en los países de la región por parte de la gigante de hidrocarburos Petrobras.

CONCLUSIONES

Tradicionalmente, la política exterior brasileña se caracterizó por ser una política de Estado, es decir, con una continuidad que respondía a los intereses nacionales y no a los particulares del gobierno de turno, convirtiéndola en un caso particular en el continente Sudamericano donde la tradición esta encaminada a una política exterior que refleja los intereses del gobierno al mando. Esta autonomía por parte de Brasil, permitió que Itamaraty tuviese independencia para diseñar una política exterior alejada de los Estados Unidos y más enfocada en los países de Sudamérica mediante la creación de instituciones como Unasur y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Posteriormente, a partir del gobierno de Cardoso se estableció una conexión más profunda entre los temas de política exterior y energía. De tal manera, que Itamaraty se dio cuenta de la importancia que su contribución podía tener en los asuntos de energía a nivel internacional al fomentar políticas que hicieran de Brasil un actor en materia de integración energética. Sin embargo, desde la creación de Petrobras en 1953 y hasta el gobierno de Cardoso (1995-2003), su presencia a nivel internacional estuvo ligada a los intereses corporativos por parte del capital privado que constituye la compañía. Es así como solo se tenía actuación en países de Sudamérica como: Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador.

Si bien es cierto que Petrobras se caracteriza por estar conformada por un capital mixto, cabe resaltar que la relación entre la empresa y el Estado brasileño se mantuvo ambigua hasta el gobierno de Lula Da Silva. Anteriormente, los intereses del gobierno brasileño no se representaban en la acciones realizada por Petrobras a nivel internacional. Por tal motivo, al momento en que Lula Da Silva llega a la presidencia en el 2003 se crea dentro de Itamaraty un Departamento de Energía para responder a los intereses de Brasil en

materia de integración energética y, ser un vínculo directo entre la política exterior y Petrobras.

Una vez el Departamento de Energía empieza a operar, Lula Da Silva decide por medio de este órgano impulsar la tercera fase del proceso de internacionalización de Petrobras, la cual se caracteriza por ampliar la presencia en Sudamérica, pasando a operar en 9 países con un diversificación del portafolio que va desde el exploración de petróleo hasta la comercialización de lubricantes en estaciones de servicio. Luego del posicionamiento de Petrobras en el sector energético en la región de Sudamérica, la compañía y el Departamento de Energía trabajaron en conjunto para establecer lo que se conoce como el Plan Estratégico 2004-2010, que buscó establecer la ruta de actuación de la compañía en Sudamérica mediante inversiones en segmentos tales como: exploración y producción, refinería y comercialización, petroquímica, distribución, gas y energía. Este proyecto contó con una inversión de 53,6 mil millones de dólares, lo que significa que el promedio anual fue de 7,7 mil millones de dólares y, tiene entre sus principales objetivos la consolidación, desarrollo y liderazgo del mercado energético en Sudamérica por parte de Petrobras.

El Departamento de Energía tuvo tanta influencia dentro del desarrollo energético de Brasil, que finalizando el gobierno de Lula Da Silva se inicia el proceso de ampliación de este órgano mediante la creación de una Subsecretaria General de Energía y Alta Tecnología (SGEAT), el cual se constituyó por el Departamento de Energía, el Departamento de Temas Científicos y Tecnológicos (DCT) y la Coordinación-General de Energía Nuclear (CGEN). Mediante este mecanismo Dilma Rousseff decide darle continuidad a la política exterior de su antecesor.

A lo largo de esta investigación a sido posible afirmar que durante el periodo estudiado el Partido de los Trabajadores reformuló la interacción que tenían Itamaraty y Petrobras, mediante una política exterior caracterizada por la integración y cooperación en Sudamérica que haría de Petrobras la herramienta por excelencia para lograr una integración en el sector energético. Es así, como Lula y Dilma deciden emprender un nuevo plan de acción para la internacionalización de Petrobras, seguido de reforzar el vínculo entre Itamaraty y la compañía al punto que Petrobras sería instrumentalizado con el fin de cumplir el papel de diplomáticos en cada país donde hiciera presencia.

Al comparar los gobiernos pasados con las gestiones del Partido de los Trabajadores, en estos últimos casos resalta la mayor influencia en el proceso de internacionalización de Petrobras y en sus tomas de decisiones estratégicas, principalmente con relación a generar una integración energética en Sudamérica puesto que durante este periodo la presencia de Petrobras en la región incrementa, a tal punto que se cataloga como la fase de internacionalización más importante no solo para la empresa, sino también para Brasil porque este tiene mayor poder de influencia y liderazgo. Esto ocurre porque el gobierno del Partido de los Trabajadores le abre camino y le da espacio a la expansión internacional de Petrobras al cerrar acuerdos de cooperación energética bilateral con varios países de la región.

Gracias a esto, Petrobras ha sabido ejercer el papel al que fue llamado a cumplir dentro de la esfera internacional; por lo demás, esta empresa es un caso paradigmático del equilibrio entre la autonomía de Brasil, y la integración regional, que es una de las disyuntivas a las que se ha enfrentado Brasil durante toda la historia de su política exterior. A propósito, resulta interesante resaltar la gran capacidad de Brasil para usar la política exterior a su favor, tanto para ser un líder en toda la región suramericana, como para explorar y potencializar sus capacidades. A saber, Brasil ha usado la política exterior a su favor al establecer lazos comerciales con diferentes países y ser el guía en parte importante de la toma de decisiones de alianzas regionales, además de convertirse en una potencia mundial en materia energética.

Así, a lo largo de la presente investigación se ha podido observar que Petrobras jugó un papel rutilante en la política exterior brasileña: mediante esta empresa Brasil consolidó su liderazgo en Sudamérica a través de acuerdos de cooperación y presencia física en los países que la componen. Esto se logra gracias a que el Partido de los Trabajadores refuerza la relación entre Itamaraty y Petrobras con la creación del Departamento de Energía, una participación aun más asertiva y estratégica de este órgano diplomático con relación a los temas energéticos relevantes para el país y relacionados a su política exterior. Por tal motivo Itamaraty funciona como un canal de interrelación entre los intereses exteriores de Brasil y de Petrobras, ejerciendo una política exterior orientada al campo de la energía con una perspectiva brasileña dirigida a la integración energética en Suramérica.

BIBLIOGRAFÍA

Actis, E. (Abril de 2013). De Petrobras a Electrobras. Implicancias intermésticas en la internacionalización de la empresa eléctrica brasileña. *Revista Conjuntura Austral*, 4(17), 38-41.

Actis, E. (2014). Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013). *Conjuntura Global* , 3 (1), 21-27.

Albarracín, J. G. (2011). Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica. *Uninorte*.

Ávila Sierra, Denys Jineth. (2015). Brasil potencia regional, Lula y la política exterior. Universidad Militar nueva Granada.

Ayllón, Bruno. (2013). La política exterior del gobierno de Lula y las relaciones de Brasil con la unión europea. *Real Instituto Ecano de estudios internacionales y estratégicos*.

Barbassa, A. G. (14 de 06 de 2012). *Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras. Material fact 2012-2016 Business plan* . Rio de Janeiro.

Barbosa, N. (2013). Dez anos de política econômica. En E. Sader, *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil* (págs. 69-103). São Paulo: Boitempo Editorial.

Barandier, D. M. (2004). *Influência do Sistema Petrobras sobre a ação externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. Brasília, Brasil: Juruá.

Bueno, C. (2012). O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista Brasileira de Política Internacional* , 55 (2).

Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 54 (2), 158-172.

Campodónico, H. (2007). La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado. CEPAL, Santiago de Chile.

Cardoso, F. H. (1993). Política externa: fatos e perspectivas. In T. Vigevani, & G. Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy in Changing Times* (Vol. 2).

Carra, M. (2008). A importância da Petrobras nas relações Bolívia-Brasil (1996-2007). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Carrinho, J. A. (2017). Actividades de Petrobras en Uruguay. Recuperado el 16 de 11 de 2017, de <http://www.petrobras.com/es/paises/uruguay/uruguay.htm>

Cervo, A. L., & Bueno, C. (2002). História da Política Exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 525.

Costa, A. (Abril de 2012). Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. *Revista CIDOB d'afers internacionals* (97-98), 175-187.

Costa Vaz, Alcides. (2012). El gobierno de Lula, una nueva política exterior. *Revista Nueva Sociedad*.

Dallas, A., Fialho, H., & da Cunha, S. (2013). Petróleo Brasileiro S.A.: Una empresa estatal brasileña internacionalizada. *Gestión Pública* , II (I), 183-213.

de Campos, R. A. (2004). Plan Estratégico - Petrobras 2015 que contempla el Plan de Negocios 2004-2010. Rio de Janeiro.

Dalla Acosta, Armando. Fialho Pesalli, Huáscar. (2014). Petróleo Brasileiro S.A: Una empresa estatal brasileña internacionalizada.

De Ricco, R., Deluchi, F., & Lahoud, G. (2008). La política energética brasileña en la administración Lula Da Silva . Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Dunning, J. H. (1988). *Explaining International Production* (Routledge Revivals). Londres.

Duarte Villa, R., & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 77-106.

Escribano, G. (2014). *Emergente y diferente: Brasil como actor energético e implicaciones para España*. Real Instituto Elcano, Madrid.

Fagundes, P. (1994). Política exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e a política externa independente. *Revista Brasileira de História*, 14 (27), 99.

Flôres, R. (2012). Perspectivas para el primer mandato de Dilma Rousseff: un argumento básicamente. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 97-98, 19-31.

Fortuna Biato, Marcel. (2015). La política exterior de Brasil, ¿Integrar o despegar). *Revista en Estudios de política exterior*.

Giacalone, R. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad*.

Grabendorff, W. (1979). La política exterior del Brasil, entre el primer y tercer mundo. *Nueva Sociedad* (41), 108-119.

Gratius, S. (2008). *Brasil emerge como potencia regional y global*. Madrid : Fundación FRIDE.

Grasa hernández, Rafael. (2013). *La política exterior de brasil durante la presidencia de Lula Da Silva. Un marco para el análisis futuro*.

Guerrero, A. F. (2010). *La integración energética como instrumento para el fortalecimiento del proceso de integración suramericano UNASUR*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Gutiérrez Sanhueza, Cristina. *Política exterior de Brasil (2003-2012)*. Proyecto de tesis para magíster en estudios internacionales.

Jakobsen, K. A. (2011). El PT en el gobierno o el desafío de mantener las convicciones. Nueva Sociedad , 234.

Jost , E., Flandes, D., & Pastrana, E. (2012). Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? Bogotá.

Kamel, A. (2008). Dicionário Lula: um presidente exposto pelas suas próprias palavras . Rio de Janeiro, Brasil.

Magalhães, R. (2009). Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) y Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona, Buenos Aires.

Mansilla, D. (2007). Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración. Centro Cultural de la Cooperación (2).

Mansilla, D. (2011). Integración energética y recursos naturales en América Latina. Centro cultural de la cooperación.

Maracci, J. G., Cé, J. P., Barcinski, M., & Pizzinato, A. (2014). Em Casa que Mulher Manda, até Galo Canta Fino: análise da construção midiática da personagem Dilma Rousseff. Revista Latino-americana de Geografía e Gênero, 5(2), 175-188.

Martínez, M. C. (01 de Diciembre de 2011). La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña? Recuperado el 20 de Mayo de 2016, de <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/48.pdf>

Menjura, G. A. (2014). Cultura de negociación internacional: Brasil, Colombia y Perú., (p. 19). Bogotá.

Neiva, R. M. (2009). Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO/Argentina) y Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona, Buenos Aires.

Pecequillo, C. S. (2004). Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 248.

Pedroti, P., & Sennes, R. (2007). Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos. *Foreign affairs: Latinoamérica* , 7 (3), 31-46.

Pereyra, M. G. (2017). Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010). 44 (80).

Petrobras. (19 de 01 de 2007). Petrobras. Recuperado el 21 de 11 de 2017, de <http://www.investidorpetrobras.com.br/es/comunicados-y-hechos-relevantes/principales-proyectos-de-petrobras-en-el-plan-de-aceleracion-del-crecimiento-pac>

Ricciulli, C. (2014). Las transformaciones de la política exterior de Brasil: la llegada de la diplomacia presidencial. Santiago de Chile.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (104), 157-180.

Sader, E. (2013). Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil. Río de Janeiro: Boitempo.

Sennes, R. (2012). La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff. *Revista CIDOB d'afers internacionals* (97-98), 151-173.

Silva Rodrigues, D., de Araujo Santos, N., & Faroni, W. (2016). Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC): un estudio descriptivo de las irregularidades activa y pasiva en los informes de auditoría de la CGU. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid.

Simões, G. (2011). El Partido de los Trabajadores y el Frente Amplio: Programas semejantes, variables contrastantes. Córdoba.

Souto, L. A. (2003). Desafíos de una política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 46 (1).

Turcotte, S. (2008). *La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias* . Ciudad de México

Ventura, D., & García, M. (2012). La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 99, 55-73.

Villavicencio, F. (2013). *Ecuador made in China*. Quito.