

¿Está en crisis la marca Brasil?

Susanne Gratius y Magdalena Segre

»» Durante diez años, el mundo ha celebrado el éxito de Brasil. Su economía llegó a alcanzar picos de crecimiento de hasta un 7 por ciento anual, y más de 40 millones de brasileños han salido de la pobreza para incorporarse a la nueva clase media. Ahora, el país parece haber entrado en una segunda fase de desarrollo: la economía crece menos y las nuevas clases medias reclaman sus derechos. Ante las puertas del Mundial de Fútbol y las elecciones presidenciales a celebrarse en octubre 2014, la ola de protestas desatada en junio de 2013 ha colocado al Gobierno ante nuevos retos. La presidenta Dilma Rousseff tendrá que satisfacer parte de las demandas de los manifestantes para no poner en riesgo su segundo mandato y el ascenso global de Brasil basado, en gran parte, en la ampliación del mercado doméstico por las políticas de inclusión, así como por la incorporación de gran parte de la economía informal al sistema. La salida del estancamiento actual requiere dos estrategias paralelas: seguir apostando por el desarrollo interno y profundizar la inserción internacional mediante nuevas estrategias comerciales.

PROTESTAS Y DÉFICITS INTERNOS

Tras un largo periplo por el mundo durante el mandato de Lula da Silva, en la actualidad Brasil afronta la otra cara de un exitoso ascenso global: las reivindicaciones domésticas de la emergente clase media

CLAVES

- Brasil parece haber entrado en una nueva fase de desarrollo: la economía crece menos y las nuevas clases medias reclaman sus derechos.
- Para superar los problemas actuales es necesario adoptar amplias reformas internas y profundizar el compromiso internacional.
- La marca Brasil se basa en el progreso socioeconómico, la política democrática y el compromiso multilateral. Para renovarla, se necesita un Estado más eficaz y a la vez menos intervencionista y más abierto al comercio y a las inversiones.

»»»»» que paga mucho por un Estado que proporciona relativamente poco. Por ejemplo, pese a un sistema educativo público universal, los niños deben asistir a la escuela en dos o tres turnos al día y casi dos quintos de los brasileños no tienen cobertura médica primaria local. Asimismo, la mayor parte de las carreteras están en malas condiciones y se han construido muy pocas aunque el parque automotor se ha más que duplicado en una década al igual que el tráfico aéreo, pero los aeropuertos apenas se han mejorado.

La subida de los precios del transporte público y de los costes para el Mundial de Fútbol –la construcción de los 12 estadios cuesta un 43 por ciento más que el presupuesto original– ha desatado una inesperada ola de protestas en las grandes ciudades del país. Las quejas se centran en los altos costes de vida, la baja calidad de los servicios públicos y la corrupción política. ¿Se trata de una crisis de crecimiento o es una cuestión estructural? Quizás una combinación de ambas cosas. Las exitosas políticas económicas y sociales que han cambiado la distribución de la renta y han aumentado la clase media con acceso al crédito y al consumo, han llevado al espectacular crecimiento del país. Por ello, las protestas iniciadas en junio de 2013 en un país con una escasa práctica de movilización política han sorprendido a propios y extraños.

Es interesante destacar que la convocatoria de estas manifestaciones se ha hecho, como en los casos de la primavera árabe o de los “indignados” europeos, a través de las redes sociales, como una expresión de una nueva cultura caracterizada por la horizontalidad, la flexibilidad y la cooperación. No hay un liderazgo político detrás de las protestas. Lo que se cuestiona es la rigidez, la falta de interacción y la lentitud de las respuestas del Estado.

El perfil demográfico de Brasil también desempeña un papel importante en las movilizaciones. Brasil es un país relativamente joven con una edad promedio de 29 años (datos de 2010) frente a 34,5 en China, 37 en Estados Unidos y 41 en la UE. Los jóvenes tienen expectativas de ascenso social a través de la educación y desean disfrutar de servicios públicos de calidad, máxi-

me cuando, con un 33 por ciento del PIB, la recaudación tributaria llega a niveles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Otro cuestionamiento ha sido la relación de la clase política con las corporaciones que se benefician de subvenciones, exenciones tributarias y concesiones de obras públicas. Asimismo, los casos de corrupción siguen salpicando a la clase política, habiendo provocado la renuncia de siete ministros durante este Gobierno. Un obstáculo adicional para la democracia y sus instituciones es el sistema político brasileño, carente de partidos orgánicos, con bajo nivel de rendición de cuentas y atrapado por grandes intereses económicos, a lo que se suma una administración poco eficiente.

Las protestas han logrado que se abandonase una propuesta de enmienda constitucional que limitaba los poderes de investigación del Ministerio Público. Además, se ha aprobado una ley que endurece las penas contra la corrupción y se ha dado luz verde a un proyecto que destina el 75 por ciento de los *royalties* del petróleo a la educación y la salud públicas. Y el programa “Mais Médicos para Brasil” permite la contratación de extranjeros para cubrir puestos de salud pública en zonas menos desarrolladas. Asimismo, la presidenta había liderado la iniciativa de convocar un referéndum para una reforma política que modificara el funcionamiento de los partidos y el sistema electoral. Sin embargo, ante el escaso respaldo del parlamento, el Gobierno se echó atrás y es poco probable que la reforma política esté en la agenda antes de los comicios de octubre de 2014.

Como telón de fondo, el debate electoral estará previsiblemente dominado por la competencia entre representantes del centro-izquierda. Según las encuestas, Dilma Rousseff es la favorita, aunque la reciente coalición en el Partido Socialista (PS) de Eduardo Campos (Gobernador de Pernambuco) y Marina Silva (ministra de Medio Ambiente de Lula que obtuvo 20 millones de votos en las elecciones anteriores), podría llegar a sacudir el tablero político del país.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES PENDIENTES

La crisis de crecimiento está ligada a algunas limitaciones estructurales. El modelo de desarrollo aplicado en Brasil en los últimos años ha combinado una economía de libre mercado con un mayor intervencionismo del Estado para promover al mismo tiempo el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad. La concesión de créditos a las empresas, el aumento del salario mínimo (casi duplicado), transferencias a los sectores más desfavorecidos y el crecimiento del sector formal –que en 2012 representó un 72,8 por ciento del empleo total– han conllevado un incremento del poder adquisitivo y del consumo.

Las protestas en Brasil han señalado que la política exterior y la interna se retroalimentan

La tasa de crecimiento del PIB entre 2004 y 2010 se mantuvo en más de un 4 por ciento anual promedio. Sin embargo, la economía brasileña ha perdido competitividad por el aumento de los salarios, la apreciación del real y la falta de reformas estructurales. En 2012, el aumento del PIB fue del 0,9 por ciento y las previsiones para 2013 bajaron al 2 por ciento, dos puntos menos de lo inicialmente esperado. Según datos del Banco Central de Brasil, recogidos en el *Financial Times*, la economía brasileña de hecho se contrajo en los dos últimos trimestres de 2013. Comparado con la inversión social que llegó a representar el 15,4 por ciento del PIB en 2010, el gasto en infraestructura es raquítico: poco más del 2,2 por ciento del PIB en 2012 frente al promedio global del 3,8 por ciento. Aunque el Gobierno planifica grandes proyectos de infraestructura que están incluidos en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de 2007, muchas veces la excesiva burocratización ralentiza los procesos.

La tasa de crecimiento del PIB entre 2004 y 2010 se mantuvo en más de un 4 por ciento anual promedio. Sin embargo, la economía brasileña ha perdido competitividad por el aumento de los salarios, la apreciación del real y la falta de reformas

Con todo, el Gobierno debería acometer las reformas que no puso en marcha en los tiempos de mayor bonanza. No se trata de aumentar el gasto público, que en 2010 ya representó más del 40 por ciento del PIB, sino de reformar el costoso sistema de pensiones público (a los 54 años, los empleados pueden recibir una jubilación del 70 por ciento del salario, lo cual con el perfil demográfico descrito, será una cuestión compleja de resolver en el medio plazo), reducir la burocracia, actualizar las leyes laborales y mejorar las infraestructuras y la educación. Paralelamente, Rousseff debería promover el comercio exterior que hasta ahora ha tenido un peso menor en la economía de Brasil, lo cual contribuye a mermar el crecimiento.

LA NECESIDAD DE UNA MAYOR INSERCIÓN INTERNACIONAL

El Mundial del Fútbol de 2014 y las Olimpíadas en 2016 han abierto un debate sobre la distribución de recursos entre política exterior e interna. Por las protestas y las elecciones, la parte final del mandato de la presidenta se concentra en la agenda doméstica. La tendencia hacia una menor relevancia de la política exterior en el proyecto del Gobierno se ha visto reflejada, entre otras cosas, en el reemplazo en agosto de 2013 del ministro de Asuntos Exteriores Antonio Patriota por Luiz Figueiredo Machado, anteriormente Embajador ante Naciones Unidas y responsable de la política medioambiental en el Ministerio de Asuntos Exteriores. El nuevo ministro destaca por su buena relación con la presidenta y un bajo perfil.

El ex ministro Patriota había creado un diálogo permanente sobre política exterior con la sociedad civil y, al asumir su nuevo cargo, Figueiredo prometió trabajar “más cerca del parlamento y de los ciudadanos”. Es evidente que las protestas han abierto una nueva etapa en la política exterior, más vinculada a los debates internos y menos emprendedora a nivel global, poniendo fin a la tendencia de la administración de aislar las relaciones exteriores del resto de políticas. Ejemplo de ello es la solicitud del parlamento de una explicación por parte del Gobierno en relación al caso de espiona-



»»»»» je de funcionarios brasileños en el exterior realizado por Estados Unidos.

Los grandes avances de Brasil durante la presidencia de Lula comprueban que la “hiperactividad internacional” no ha sido en vano. Fruto de su administración son la pertenencia de Brasil en los BRICS (junto con Rusia, India, China y Sudáfrica) e IBSA (con India y Sudáfrica), su presencia en el G20 y su liderazgo en América del Sur (a través de Mercosur y Unasur). El triunfo de Brasil en la carrera con México por la dirección general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a cuyo frente está desde septiembre de 2013 Roberto Azevêdo, es un reconocimiento implícito del papel global de Brasil. También el albergar dos acontecimientos de envergadura internacional como el Mundial de Fútbol y las Olimpiadas se debe, en parte, al esfuerzo del anterior Gobierno.

Aunque Brasil es un país con una creciente influencia global y liderazgo regional, cabe plantearse si está preparado para los desafíos futuros. El comercio tiene un lugar más central que nunca en la agenda internacional. Brasil está apenas insertado en los grandes flujos financieros y comerciales del mundo, lo cual contrasta con su posición como potencia económica global: según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, respectivamente, es la séptima economía mundial y el quinto país en producción industrial. A diferencia de países como Alemania o México donde representa el 52 por ciento y el 33 por ciento del PIB, respectivamente, en Brasil el comercio sólo aporta un 13 por ciento de la economía y su participación en las importaciones y exportaciones globales es inferior al 2 por ciento. Con su candidatura a la dirección de la OMC, Brasil ha reafirmado su compromiso con el multilateralismo y su vocación por un sistema internacional más justo basado en un mayor equilibrio entre Norte y Sur. Sin embargo, las negociaciones de liberalización comercial se han desplazado de la mesa global hacia grandes proyectos de libre cambio en el Atlántico (el Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión –TTIP– entre la UE y Estados Unidos) y el Pacífico (el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación

Económica –TPP– entre Estados Unidos y 11 países del Asia Pacífico).

Brasil concentra sus intercambios comerciales cada vez más en China, en detrimento de sus socios tradicionales Estados Unidos y la Unión Europea (UE). En 2012, China representó un 15 por ciento del comercio brasileño, a escasa distancia del 19,2 por ciento que aportaban los entonces 27 Estados miembros de la UE y por delante de Estados Unidos con un 11,9 por ciento (hace 10 años representaba más del 20 por ciento). En su conjunto, Rusia, India, China y Sudáfrica suponen casi el mismo porcentaje en las exportaciones brasileñas que la UE.

Por su relativo aislamiento de las dinámicas comerciales globales y su participación en la cooperación Sur-Sur, Brasil ilustra en América Latina un modelo de desarrollo diferente al de los países que integran la Alianza del Pacífico (AP). Los cuatro países de la AP –Colombia, Chile, México y Perú– han firmado acuerdos de libre comercio con la UE y con Estados Unidos y, por tanto, podrán vincularse con el bloque transatlántico; y una vez que se integre Colombia al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), también participarán en una posible futura zona de libre comercio en el Pacífico (TTP).

Brasil, a cambio, opta por el Mercosur y los BRICS. Parece una apuesta arriesgada. Para Brasil, el Mercosur se ha convertido en una camisa de fuerzas que podría condenarle a quedarse aislado del nuevo auge de liberalización comercial al margen de la OMC. Parte de la oposición en Brasil opina que la pertenencia a un Mercosur inestable, que incluye países políticamente poco previsibles como Argentina y Venezuela, constituye un obstáculo para la inserción internacional. Además, el liderazgo regional de Brasil está siendo cuestionado por la Alianza del Pacífico, provocando una nueva línea divisoria entre los librecambistas (AP) y los proteccionistas (Mercosur). Finalmente, los BRICS en conjunto no representan una opción comercial colectiva sino una plataforma de reivindicación para la reforma del sistema internacional.

Cabe preguntarse si Brasil puede convertirse en una potencia global sin entrar en las nuevas dinámicas comerciales. Un importante paso en esa dirección sería retomar la negociación con su principal socio económico, la UE. Después de varios retrasos, el Mercosur y la UE intercambiarán en febrero o marzo de 2014 (tras tres postergaciones) sus ofertas comerciales. Las perspectivas no son alentadoras, máxime cuando ni siquiera se tiene claridad sobre quiénes son los miembros del Mercosur: Paraguay sigue sin reincorporarse y próximamente entrarán Bolivia y Ecuador, dos países reacios a firmar acuerdos de libre comercio. Ante estas dudas, la prioridad dada al TTIP por parte de la UE y la discordancia de prioridades entre la UE y Brasil (la exportación de servicios y bienes industriales para la UE y de productos agrícolas para el Mercosur), poco cabe esperar de esta nueva ronda de negociación entre el Mercosur y la Unión.

CONCLUSIÓN: ¿QUÉ FUTURO TIENE LA MARCA BRASIL?

Que Brasil sea una potencia emergente “congelada” o un país más sólido en su desarrollo interno y presencia global depende de una mayor inserción internacional y de reformas internas.

Brasil ha enseñado al mundo que es posible adquirir influencia global y estar entre las 10 naciones más importantes del planeta sin usar las tradicionales herramientas de la política de poder y la coerción. Aparte de su privilegiada posición en cuanto a recursos naturales, el ascenso de Brasil se basa en los cambios sociales y la ampliación del mercado interno como motor de crecimiento, la diplomacia y su capacidad de negociación. En este sentido, la trayectoria de Brasil envía importantes mensajes a otros países emergentes.

En primer lugar, la marca Brasil ha sido su exitoso modelo de desarrollo interno, que exporta a otros países mediante la cooperación Sur-Sur y la creación de alianzas alternativas como los BRICS. En este sentido, la fórmula interna brasileña determina también su proyección internacional como donante.

Segundo, Brasil es una potencia democrática multicultural. Por ello, la satisfacción o no de las demandas de los manifestantes lanzará un importante mensaje al mundo. ¿Se pueden conseguir cambios internos a partir de protestas sociales? De ser así, Brasil podría ser un ejemplo de cómo responder mejor a las demandas populares para fortalecer tanto la legitimidad como la eficacia del sistema político y económico.

En tercer lugar, Brasil es una potencia negociadora con un fuerte compromiso multilateral en el sistema de la ONU. Un claro ejemplo es su posición en las negociaciones sobre el cambio climático que se sitúa entre los BRICS y la UE. Otro es su compromiso hacia el éxito de la ronda de negociaciones de Doha y el uso de los mecanismos de la organización para resolver disputas. En el mediano plazo, a través de la OMC Brasil también podría intentar tener un importante papel de puente entre los procesos de negociación TIPP y TPP y, si concluyen, intentar conectarlos bajo el paraguas de la organización. El llamado paquete de Bali aprobado en diciembre de 2013, que incluye un acuerdo para facilitar el comercio, ha dado un nuevo impulso a la OMC.

Las protestas en Brasil han señalado que la política exterior y la interna se retroalimentan. Las elecciones presidenciales de 2014 ofrecen la posibilidad de corregir muchos de los déficits internos y realizar las reformas estructurales que quedaron pendientes durante la hiperactividad global de Lula. Pertenecer al club de las potencias globales requiere abrirse tanto a las demandas internas de una gobernanza más eficaz como a las demandas externas de un Estado menos intervencionista y más abierto al comercio y a las inversiones.

Susanne Gratius es investigadora asociada y Magdalena Segre es directora adjunta en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**